La Constitución maldita

Estudios sobre la reforma de 1949

Mauro Benente
(compilador)



Sabrina Ajmechet - Martín Aldao - Cristian Altavilla - Mauro Benente - Laura Clérico - Enrique Del Percio - Marcelo Koenig - Ariel Lieutier - Alejandro Medici - Nicolás Emanuel Olivares - Susana T. Ramella - Diego Rubinzal - Eugenio C. Sarrabayrouse - Federico G. Thea - Leticia Vita

COLECCIÓN PENSAMIENTO NACIONAL



La Constitución maldita

La Constitución maldita

Estudios sobre la reforma de 1949

Mauro Benente
(compilador)



Benente, Mauro

La constitución maldita : estudios sobre la reforma de 1949 / Mauro Benente. - 1a ed . - José C. Paz : Edunpaz, 2019.

448 p. ; 23 x 15 cm. - (Pensamiento Nacional)

ISBN 978-987-4110-25-1

1. Derecho. 2. Derecho Constitucional . I. Título.

CDD 342.8202

1ª edición, febrero de 2019

ISBN: 978-987-4110-25-1

Universidad Nacional de José C. Paz
Rector: **Federico G. Thea**
Secretario General: **Darío Exequiel Kusinsky**
Director General de Gestión de la Información y Sistema de Bibliotecas: **Horacio Moreno**
Jefa de Departamento Editorial: **Bárbara Poey Sowerby**
Corrección de estilo: **María Laura Romero y Nora Ricaud**
Diseño de colección: **Amalia González**
Arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**
Ilustración de tapa: (Collage) **Jorge Otermin**

Publicación electrónica - distribución gratuita



Índice

Prólogo: la Constitución *maldita*

Federico G. Thea y Mauro Benente

Pasadas las 19:00 del viernes 11 de marzo de 1949, se juraba la reforma constitucional. En 1860 la Constitución de 1853 había sufrido importantes modificaciones vinculadas fundamentalmente con el federalismo, pero manteniendo la matriz liberal-conservadora en su estructura política y en el sistema de los derechos, y las reformas de 1866 y 1898 habían sido muy puntuales y acotadas, por lo que no reordenaron los cimientos políticos y económicos. De esta manera, la reforma de 1949 representaba la transformación más radical del texto constitucional, proponía otro modelo de país, que elevaba a rango constitucional, entre otras cosas, la intervención del Estado en la economía, y hacía una declaración de derechos ya no solo a un sujeto abstracto sino también a uno bien concreto: el trabajador.

La versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Diputados de los días 13 y 14 de agosto de 1948, en la que se discutía la media sanción del proyecto que declaraba la necesidad de la reforma de la Constitución, indica que algunos de los discursos fueron aplaudidos. De todas maneras, por lo que se lee en esa versión, hubo uno que fue especialmente destacado ya que, tras las últimas palabras se lee: "*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos. Varios señores diputados rodean y felicitan al orador*" (Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2686). El orador era un joven abogado de 29 años, diputado por la Capital Federal, que el 23 de junio de ese año había presentado un proyecto de ley para declarar la necesidad de la reforma constitucional, que proponía modificar buena parte de los artículos que finalmente fueron reformados y sancionados el 11 de marzo de 1949 (Expediente 744-D-2148). A pesar de haber elaborado uno de los proyectos de reforma constitucional más com-

pletos, el entonces diputado no participó de la Convención Constituyente, y tampoco renovó su banca en el Parlamento. Tiempo más tarde, en 1971, publicó un libro titulado *Peronismo y revolución*. El cuarto capítulo del trabajo lleva como título "El significado de la despolitización" y en el último apartado, nominado "La despolitización es la continuación de la política antiperonista por otros medios", John William Cooke –quien ya no era un joven abogado– reconstruía la oposición y el antagonismo entre el régimen burgués y el peronismo, reconociendo que al interior del peronismo también existían contradicciones de clase. En este marco, Cooke sostenía que durante un buen tiempo, la figura de Perón había logrado evitar las rupturas al interior del movimiento, pero luego, las contradicciones fueron saliendo a la luz, rompiéndose así el equilibrio entre los sectores antagónicos. Para Cooke, "eso explica por qué el peronismo sigue siendo el hecho maldito de la política argentina: su cohesión y empuje es el de las clases que tienden a la destrucción del *statu quo*" (Cooke, 2010: 103-104). El peronismo, el peronismo plebeyo, tenía muchas calificaciones, llevaba en su cuenta múltiples calificativos, pero además de maldito era *peligroso*, o es porque era *peligroso* que se había vuelto *maldito*, que lo habían transformado en *maldito*. Y era *peligroso* por "la sensación de temor que inspira la fuerza revolucionaria, la autodefensa ante la posibilidad de que estos obreros que no se adaptan a las pretensiones de sus patrones y de los gobiernos cuenten con el poder y rompan el ordenamiento clasista" (Cooke, 2010: 104).

El peronismo plebeyo era *peligroso* para sus detractores porque, para ellos –fundadamente o no–, el peronismo era el único movimiento que podía romper un orden clasista que los favorecía. Por eso, entre otras cosas, para *el gordo, el bebe*, el peronismo representaba una *maldición* para la política argentina, una *maldición* para el país burgués. ¿Lo fue también la Constitución Nacional de 1949?

Maldita se dice, se predica de aquella que está sujeta a una maldición. De esta manera, si se encuentra *maldita*, es porque la Constitución de 1949 está sujeta a una *maldición*, o a varias *maldiciones*. La temática de las *maldiciones* puede ser abordada desde diferentes enfoques, puesto que a partir de las tradiciones clásicas –griegas y romanas–, y fundamentalmente desde el cristianismo, es posible encontrar diferentes discusiones y problematizaciones. Asimismo, en términos más generales, el asunto del mal es uno de los grandes

problemas de la filosofía práctica y también de la teoría política. De hecho, en la filosofía contemporánea es posible reordenar las discusiones en torno al mal –y su combate–, entre una teoría política normativa que cree que es posible vencer al mal solo invocando el deber y un inmanentismo ontológico que asevera que el mal no es más que una pesada herencia de la teología y la metafísica (Forti, 2014: 16-17).

Si bien la temática del mal y de la *maldición* merecería un tratamiento especial y detallado, aquí nos interesa revisar el par, la relación entre *maldición* y *peligro*, a la luz, o más bien, a partir del modo en que se proyecta luz, y fundamentalmente sombra, sobre la Constitución de 1949.

En la Cuestión 76 del *Tratado de la Virtud de la Justicia*, ubicado en la parte II-II de la *Summa Theologiae*, Tomás de Aquino se pregunta si es lícito *maldecir* a alguien. Allí retoma argumentos que indicarían que no sería lícito, pero los rebate y sostiene que *maldecir* bajo el deseo del mal sí es ilícito, pero hacerlo con una idea de bien es completamente lícito. De esta manera,

> si, pues, uno ordena o desea el mal de otro en cuanto es un mal, queriendo este mal por sí mismo, maldecir de una u otra forma será ilícito, y ésta es la maldición rigurosamente hablando. Pero si uno ordena o desea el mal de otro bajo la razón de bien, entonces es lícito, y no habrá maldición en sentido propio, sino materialmente, ya que la intención principal del que habla no se orienta al mal, sino al bien (Tomás de Aquino, 1990: C.76-a.1)

Para Tomás, un mal puede ser ordenado o deseado por dos razones: por una razón de justicia "y así un juez maldice lícitamente a aquel a quien manda le sea aplicado un justo castigo" y también por una razón de utilidad "como cuando alguien desea que un pecador padezca alguna enfermedad o impedimento cualquiera para que se haga mejor o al menos para que cese de perjudicar a otros" (Tomás de Aquino, 1990: C.76-a.1).

Si la Constitución de 1949 se encuentra *maldita* es porque hay quienes la maldijeron y la maldicen. La primera *maldición* fue predicada por el bloque de la Unión Cívica Radical, cuando el 8 de marzo de 1949, en la tercera sesión ordinaria, abandonó la Convención Nacional Constituyente. La segunda maldición, sin dudas la más potente, duradera y jamás reparada, fue la propinada el 27 de abril de 1956, cuando una proclama firmada por el gobierno de facto encabezado por Pedro Eugenio Aramburu dejó a la Constitución de 1949 sin

efecto jurídico. *Maldición* nunca reparada, afirmamos y reiteramos, porque el sistema jurídico argentino no solamente carga con innumerables leyes manchadas de la sangre de las distintas dictaduras militares y cívico-militares, sino que el propio sistema constitucional carga con la herida jamás suturada de una Constitución al mismo tiempo *maldecida* y sepultada. Finalmente, una tercera *maldición* es la reiterada por la gran mayoría de los y las constitucionalistas que aluden a la Constitución solamente para marcar su supuesta ilegitimidad, su supuesto carácter antidemocrático, autoritario y hasta totalitario. Los autores y las autoras más leídos y leídas del constitucionalismo argentino, la mencionan muy brevemente, y solo para *maldecirla*. Un gobierno de facto y por tanto inconstitucional, y buena parte de la academia del derecho constitucional, si bien deberían encontrarse en veredas opuestas, comparten un secreto vaso que los comunica: *maldecir* la Constitución de 1949.

¿Por qué la Constitución de 1949 es una Constitución *maldita*? ¿Por qué el golpe de Estado de 1955 maldijo la Constitución peronista aprobada en el marco de un gobierno democrático y legítimo? ¿Por qué gran parte de la academia constitucional argentina menciona la Constitución de 1949 solo a los efectos de *maldecirla*? Continuando aquello que sugería Cooke, creemos que la *maldición* se debe a un *peligro*, se explica por un temor. Pensamos que, como marcaba Tomás, esta *maldición* se motiva en una razón utilitaria. ¿Cuál es el peligro? ¿Cuál es la utilidad de la maldición? El *peligro*, para el gobierno de facto de 1955, para buena parte de la academia constitucional es el modelo económico plasmado en la Constitución de 1949. El *peligro* era, y es, la equidad y la proporcionalidad en los impuestos; los derechos del trabajador, la familia, la ancianidad, la educación y la cultura; la función social de la propiedad; la adecuación del capital a las necesidades de la economía nacional y el bienestar social; la intervención y el monopolio estatal en ciertas actividades económicas relevantes; la propiedad estatal, nacional, de recursos naturales y servicios públicos; el carácter estatal del sistema bancario público. La utilidad de la *maldición* de la Constitución de 1949 es, justamente, *conjurar* esos peligros.

En *Nietzsche, la genealogía, la historia*, un breve texto publicado por Michel Foucault en 1971 en un libro en homenaje a Jean Hippolyte, se lee que quien hace genealogía "tiene necesidad de la historia para conjurar [*conjurer*] la quimera del origen" (Foucault, 2001: 1008). En otro breve texto, publicado en 2008, Giorgio Agamben retoma el concepto de *conjurer*, y postula que supone

un doble movimiento de evocación y eliminación: *conjurer* "une en sí dos significados opuestos: 'evocar' y 'expeler'. Pero quizá ambos sentidos no se oponen entre sí, porque para conjurar algo –un espectro, un demonio, un peligro– es preciso ante todo evocarlo" (Agamben, 2009: 116). Si bien el autor italiano repone la *conjuración* para revisar el modo en que la genealogía evoca y expele el concepto de sujeto –o necesita evocarlo para expelerlo–, nos parece que este doble movimiento se encuentra en la *maldición* de la Constitución de 1949.

La utilidad de la *maldición* es *conjurar* el peligro de la Constitución de 1949 con este movimiento de evocarla, de citarla, de mencionarla brevemente, pero al solo efecto de expelerla, de etiquetarla como ilegítima, autoritaria, totalitaria, y con ello borrarla del sistema jurídico. Y borrar del imaginario social, político y económico todos sus *peligros*. Al evocarla brevemente, tildándola de ilegítima, los constitucionalistas y las constitucionalistas crean un *orden del discurso* alrededor de la Constitución de 1949, un orden que tiene como misión "conjurar [*conjurer*] sus poderes y peligros" (Foucault, 1984: 11). El *orden del discurso* creado sobre la Constitución de 1949, iniciado por el golpe de 1955 y continuado por la academia constitucional, disciplina su lectura, prepara al lector y a la lectora a leer, ante todo, una Constitución ilegítima, autoritaria, absolutista, y con ello se pretende *conjurar* sus *peligros*. Este orden del discurso estimula al lector y a la lectora para enfrentarse no con cualquier texto constitucional, sino con una *Constitución maldita*.

Estructura del libro

Este libro es publicado, en formato digital de libre acceso y en papel, por la Editorial de la Universidad Nacional de José C. Paz, que para algunos y algunas es una universidad *maldita*. Sea o no *maldita*, lo cierto es que se trata de una universidad pública que asume el rol de educar sobre la "realidad espiritual, económica, social y política […] la evolución y la misión histórica de la República Argentina", tal como estipulaba el artículo 37.IV.4 de la Constitución de 1949. Dicho de otro modo, y de ahí quizás su *maldición*, de una universidad que, como planteaba Arturo Enrique Sampay en el debate de la Convención Nacional Constituyente, intenta vincularse "estrechamente a las necesidades del

pueblo argentino, y al engrandecimiento espiritual y material del país" (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 267).

La Constitución maldita ha sido pensada a partir de una composición que revise tanto los aspectos más generales de la Constitución de 1949, cuanto los asuntos más puntuales y novedosos de la reforma. Asimismo, hemos intentado alcanzar una pluralidad de enfoques conceptuales e ideológicos y no hacer una simple propaganda de la Constitución de 1949, porque creemos que las simples *maldiciones* no se combaten con simples *bendiciones*.

Leticia Vita, en "La reforma negada: la interpretación de la doctrina constitucional argentina contemporánea sobre la Constitución de 1949", sostiene que la de 1949 es una "reforma negada", negación que adopta dos dimensiones: ni siquiera mencionada en buena parte de los manuales de derecho constitucional y, a la vez, ninguneada en su importancia como antecedente cuando sí es referida. Para dar sustento a esta afirmación, Vita revisa veinticuatro manuales y tratados de derecho constitucional, que se enfocan en supuestas ilegitimidades del proceso, en la concentración de poder en el Ejecutivo, a la vez que descuidan y rebajan el potencial social de la reforma.

En "La economía política de la Constitución de 1949", Ariel Lieutier y Diego Rubinzal dan cuenta de los contornos de la política económica del primero y el segundo gobierno de Juan Domingo Perón. Remarcan que el peronismo radicalizó una política de industrialización por sustitución de importaciones, direccionándola desde el Estado, y además subrayan el reconocimiento material y simbólico a las clases trabajadoras. Lieutier y Rubinzal exponen el modo en que estos trazos gruesos de la política económica se plasmaron en un texto constitucional que definió la intervención del Estado en la economía, y reconoció los derechos del trabajador.

Nicolás Emanuel Olivares, en "L'aporie du constitutionnalisme social. Justicia social y legitimidad democrática en la Constitución Nacional de 1949", analiza los supuestos normativos del pensamiento de Arturo Enrique Sampay. En particular, destaca que construyó la fundamentación de la Constitución de 1949 a partir de dos fuentes complejas: un cristianismo comunitarista que dio forma al ideal de la justicia social, y un populismo decisionista que otorgó el sustento, pero también los límites de la legitimidad democrática. A partir de esta última fuente es que Sampay argumentó la reelección indefinida del Poder Ejecutivo, asunto que Olivares analiza

críticamente tanto a la luz de la teoría republicana contemporánea, cuanto de ciertas inconsistencias en el razonamiento del propio Sampay.

En "Mismas instituciones, otros usos y sentidos: la Constitución Nacional de 1949", Sabrina Ajmechet plantea que la reforma de 1949 supuso una potente discontinuidad con las instituciones liberales, pero se llevó adelante haciendo uso de una institución propia del liberalismo: la Constitución Nacional. Dentro de las grandes transformaciones, Ajmechet se focaliza en el modo en que peronistas y radicales discutieron muy fuertemente sobre el incremento de funciones del Poder Ejecutivo –al que además se le reconoció la reelección indefinida–, y subraya cómo los derechos abstractos propios del liberalismo, se reconfiguraron en derechos vinculados a los roles sociales: derechos del trabajador, la familia y los ancianos.

Alejandro Medici, en "Imágenes de una Constitución olvidada, que todavía nos interpela", restituye las corrientes narrativas y hermenéuticas del derecho para situar a los textos constitucionales en el marco de relatos, imágenes y símbolos que se construyen a su alrededor y, también, se ubican en su seno. En particular, retoma las imágenes que se desprenden de la prosa de John William Cooke y de Carlos Astrada. Del primero recupera el proyecto de ley de declaración de la reforma de 1948, que el entonces diputado había presentado, en el cual los derechos del trabajador se enuncian no en cualquier parte del texto constitucional sino a continuación de la prohibición de la esclavitud. De Astrada rescata la importancia de que el pueblo avance en un proceso constituyente, no tanto por la necesidad de actualizar el texto constitucional, sino fundamentalmente para que el propio pueblo adquiera protagonismo político.

En "Peronismo, Constitución y propiedad", Marcelo Koenig traza una pequeña historiografía de la configuración de los Estados europeos modernos y remarca que el concepto de propiedad ocupa un lugar central en las disputas económicas, sociales y políticas. Con este punto de partida, estudia la función social de la propiedad consagrada en la Constitución de 1949. El nuevo texto constitucional, además de reconocer el derecho de los trabajadores, cambiaba el peligro que sentían las oligarquías respecto de la intervención estatal de la economía, por la intervención estatal que necesitaban las clases populares, y es por ello que la función social de la propiedad se erigía como una de las piedras angulares, y uno de los desafíos, de la Asamblea Constituyente.

En "La igualdad en el constitucionalismo social: el proyecto constitucional de 1949", Martín Aldao y María Laura Clérico revisan la reforma constitucional a la luz de las teorías de la igualdad en disputa. Mientras presentan a la Constitución de 1853 situada dentro de un paradigma de la igualdad formal, exponen a la Constitución de 1949 como arquetipo de la igualdad material, que no reemplaza sino que complementa y corrige la dimensión formal. Estas perspectivas de la igualdad no se analizan de modo aislado sino incrustadas en distintos modelos de Estado. Finalmente, van más allá de las reformas constitucionales y describen cómo esta igualdad material se plasmó en otras transformaciones legales, judiciales y administrativas, haciendo foco en el fuero laboral y en el fuero administrativo de aparcerías rurales.

Susana Ramella, en "La condición jurídica de la mujer y la familia en la Constitución de 1949", analiza el largo camino que llevó a las mujeres a conquistar la igualdad en los derechos políticos y civiles. Dentro de este extenso recorrido, Ramella se detiene en la Constitución de 1949, que si bien garantiza la igualdad entre varones y mujeres, luce dos contrapartidas: por una parte, se sitúa a la mujer en el plano de la familia y, por otra, varios de los constituyentes, mientras consagran esa igualdad jurídica, mantienen estructuras argumentales que recrean desigualdades entre varones y mujeres.

Eugenio Sarrabayrouse, en su capítulo titulado "La Constitución de 1949. Nuevos delitos, ampliación de garantías constitucionales y reformas de la organización judicial", profundiza sobre un aspecto que sin dudas tiene luces y sombras, aquel vinculado a los asuntos penales y judiciales. La Constitución incluye algunas garantías como el *habeas corpus*, el principio de legalidad y el *in dubio pro reo*, pero ensombrece al incorporar el estado de prevención y alarma, y tipificar nuevos delitos. Finalmente, respecto de la organización judicial, Sarrabayrouse destaca la supresión del juicio por jurados –que nunca se había puesto en funcionamiento– y la organización de la Corte Suprema como tribunal de casación –que no llegó a implementarse–.

Cristian Altavilla, en "El constitucionalismo social en las Constituciones provinciales de 1949", repasa la consagración de los derechos sociales y los derechos económicos en el derecho público provincial. Por una parte, destaca que algunas constituciones provinciales habían consagrado estos derechos incluso antes de la llegada del peronismo al gobierno. Por otra parte, analiza el impacto de la Constitución de 1949 en las constituciones provinciales, tanto en las

catorce que dieron luz a la Constitución de 1853, cuanto en las provincias que se fueron creando durante el peronismo. En este plano, destaca que algunos textos constitucionales reprodujeron los artículos que la Constitución Nacional había dedicado a los derechos sociales y a los derechos económicos, mientras que otros avanzaron y precisaron con más detalle los alcances de los derechos del trabajador, e incluyeron otros derechos como los del niño.

En "Por un constitucionalismo de izquierdas. El legado, bueno y malo, de la Constitución de 1949", Mauro Benente intenta hacer un uso emancipatorio de la historia del proceso constituyente. Por una parte, retomando los desarrollos de Jacques Rancière, muestra que –al menos parcialmente– en la Convención Constituyente participaron quienes no tenían título para participar, luciendo así un notable gesto democrático. En segundo lugar, plantea que la Constitución no deja un legado interesante para pensar la democracia, puesto que no se ha avanzado en la democratización del régimen democrático. Finalmente, reivindica el gesto de regular al poder económico, movimiento fundamental para (re)pensar un constitucionalismo de izquierdas.

La Constitución maldita se cierra con un *epílogo* escrito por Enrique Del Percio. Mejor dicho, no se cierra, sino que sus palabras suponen una apertura e invitación a leer nuevamente los capítulos de este libro. Si el gobierno de facto de 1955 y buena parte de los autores y autoras más leídos y leídas del derecho constitucional *maldicen* la Constitución de 1949 para *conjurar* el *peligro* que ella encarna, los trabajos que componen este libro pretenden *conjurar* esa *maldición*. No en vistas de transformarla en una bendición, sino de remover los obstáculos que nos impiden revisar críticamente qué parte de aquello que se considera *peligroso* es, o puede ser, esperanzador para nuestros pueblos.

Referencias

Argentina. Convención Constituyente (1949). *Diario de Sesiones*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

Agamben, G. (2009). *Signatura rerum. Sobre el método*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

Cámara de Diputados de la Nación (1948). *33ª Reunión- Sesión especial. Agosto 13 y 14 de 1948*.

Cooke, J. W. (2010). *Peronismo y revolución*. Buenos Aires: Biblioteca Popular.

Expediente 744-D-1948. Imprenta del Congreso de la Nación.

Forti, S. (2014). *Repensar hoy el mal y el poder.* Buenos Aires: Edhasa.

Foucault, M. (1984). *L'ordre du discours*. París: Gallimard.

----- (2001). Nietzsche, la généalogie, l'histoire. En *Dits et écrits: tomo* I (N° 84). París: Gallimard.

Tomás de Aquino (1990). *Suma de teología*. Edición dirigida por los Regentes de Estudios de las Provincias Dominicanas en España. Parte II-II. Madrid: Biblioteca de autores cristianos.

José Clemente Paz, febrero de 2019

Federico G. Thea
Rector de la Universidad Nacional de José C. Paz

Mauro Benente
Director del Instituto Interdisciplinario de Estudios
Constitucionales de la Universidad Nacional de José C. Paz

La reforma negada: la interpretación de la doctrina constitucional argentina contemporánea sobre la Constitución de 1949

Leticia Vita

1. Introducción

Un 11 de marzo de 1949 se sancionaba en la Ciudad de Buenos Aires una de las reformas más amplias que sufrió la Constitución argentina. Por primera vez se incorporaba al articulado original de 1853 un catálogo de derechos sociales, incluyendo derechos del trabajador, de la familia y de la ancianidad, y un modelo de Estado interventor y con contenido social. El país llegaba así tardíamente a un movimiento que ya había transformado gran parte de las constituciones de la región e incluso de algunas provincias[1] y que, en realidad, era ya palpable en la legislación infraconstitucional.

Sin embargo, y pese a la novedad de sus disposiciones para nuestro derecho constitucional, esta reforma ha sido una de las más criticadas por parte de la doctrina jurídica argentina. Conocida como "la reforma peronista", se la ha tachado de ilegítima, inconstitucional, oportunista, partidaria y, en el mejor de los casos, de poco consensuada. Incluso hoy, a setenta años de su sanción, sigue suscitando contrapuntos y ausencias. En efecto, hablamos aquí de "reforma negada" en al menos dos sentidos: el de ausencia, porque en gran parte de los manuales y tratados de enseñanza de derecho constitucional esta reforma no es incluida, o lo es de manera marginal, destacando su no vigen-

1. Recordemos que en la primera mitad del siglo XX, ya habían incorporado disposiciones de constitucionalismo social varios textos provinciales, como el de Mendoza (1916), San Juan (1927), Entre Ríos (1933) y Buenos Aires (1934), mientras que en la región ya lo habían hecho, entre otras, las Constituciones de México (1917), Perú (1933), Uruguay (1934, 1942), Bolivia (1938, 1945, 1947), Brasil (1934, 1937, 1946), Colombia (1936), Cuba (1940) y Paraguay (1940).

cia actual; pero también en el sentido de negación de su importancia como antecedente. Muchos de estos relatos se enfocan más en las reformas que posibilitaron la reelección de Perón que en las innovaciones que, por primera vez, a nivel nacional, se constitucionalizaban en Argentina.

En cierta medida, se podría pensar que este tratamiento se explica por las características propias de la doctrina jurídica. Entendemos por doctrina jurídica lo que Duncan Kennedy (2012) describe como una serie de reglas sobre ciertos conceptos y principios del derecho. Así, si tenemos un sistema de propiedad privada, tendremos que contar también con ciertas reglas que expliquen algunos de sus aspectos y funcionamiento. De la misma manera, si tenemos una Constitución, contaremos con reglas acerca de cómo debe ser interpretada y cómo tienen que ser aplicadas sus disposiciones.

Cabe destacar que la doctrina jurídica tiene siempre una connotación política, que no necesariamente es de derecha, pero que sí suele ser conservadora. Esto es así porque necesita presentarse como unitaria, forzosa, rigurosa, lógica y racional. Así, además, se la reproduce, dentro de ciertas tradiciones de enseñanza del derecho (Kennedy, 2012). En efecto, mientras que las disciplinas dogmáticas buscan implantar certezas en el derecho vigente, desde otros ámbitos –como podrían ser la historia o la sociología– se trata de "problematizar el presupuesto implícito y acrítico de las disciplinas dogmáticas, o sea, el de que el derecho de nuestros días es el racional, el necesario, el definitivo" (Hespanha, 2002: 15).

El derecho y su doctrina, necesariamente, se nos presentan como ahistóricos, fríos e inmutables. Ese rostro del derecho inmóvil e inconmovible no es casual. Nos es conveniente porque funciona como un pasamanos seguro: "nos abandonamos al derecho con la misma confianza con la que, bajando las escaleras, nos apoyamos en el pasamanos ¿Y si comenzase a oscilar? Ya no sería un pasamanos sino un trasto inútil y peligroso" (Caroni, 2014: 64). Ese mismo destino le espera al derecho: si transmite inseguridad, incertezas, ya no sirve.

Fuimos educados y educadas para "interiorizar los dogmas jurídicos, convencidos como estábamos casi todos de que se explicarían por sí mismos, que no exigirían ni tolerarían ulteriores verificaciones (porque la duda ofende)" (Caroni, 2014: 64). Es por eso que la doctrina nos presenta un derecho que no se cuestiona, que no cambia, o que cuando lo hace, responde a ideas abstractas, a la acción del Estado, pero nunca a colectivos sociales o actores políticos orga-

nizados. La doctrina evita la contextualización o la historización del derecho, porque con ellas ponemos en cuestión su supuesta inmutabilidad y estabilidad.

El caso de la reforma constitucional de 1949 es un excelente ejemplo de cómo la doctrina opera de manera descontextualizada y con una pretensión de neutralidad y sistematicidad que suele reproducirse en las aulas. No se problematizan ciertas afirmaciones dogmáticas que se presentan como verdades absolutas, cuando en realidad son fenómenos históricos sumamente discutidos. Existe también cierta pretensión de legitimar el derecho vigente, lo que lleva a negar todo aquello que fue y hoy no es, o lo que pudo ser, especialmente callando aquellas voces que buscaron hacerse escuchar aun en contra de los factores de poder prevalecientes.

El objetivo de este capítulo es el de explorar críticamente la mirada doctrinal contemporánea sobre la reforma de 1949 preguntándonos sobre su tratamiento y su lugar en la historia constitucional argentina. Nos interesa identificar y analizar críticamente los usos del relato histórico en la doctrina que se utiliza actualmente para enseñar derecho constitucional en nuestro país. Partimos del presupuesto de que en los textos doctrinales hegemónicos la reforma de 1949 no se incluye y que cuando se lo hace, se utiliza un discurso que reproduce argumentos descontextualizados y acríticos respecto de un antecedente de relevancia histórica de nuestro derecho constitucional.

Para dar cuenta de estas dimensiones tomaré como base de análisis una muestra de veinticuatro manuales y tratados de derecho constitucional incluidos en los catálogos de las bibliotecas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En casi todos los casos se trata de profesores titulares[2] de la materia Derecho Constitucional, muchos de los cuales todavía ejercen la docencia en las más importantes universidades nacionales del país: la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional del Litoral o la Universidad Nacional de La Plata.

La selección de este tipo de literatura jurídica obedece a que la misma es representativa de la doctrina que circula y se enseña en el ámbito del derecho

2. Hablo en este texto de "profesores", "catedráticos" y "doctrinarios" para referirme específicamente a juristas varones. De la totalidad de los textos analizados, tan solo uno es escrito por una mujer. La falta de paridad de género es una realidad todavía presente en la materia Derecho Constitucional en la mayoría de las facultades de derecho de Argentina. Asimismo, la perspectiva de género se encuentra ausente en gran parte de los materiales analizados. Sobre esto último ver Vita y Ronconi, 2012.

constitucional argentino. Cabe destacar que la doctrina constitucional, como toda doctrina jurídica, tiene un impacto que excede el ámbito de la enseñanza del derecho porque reproduce y construye sentidos comunes que se replican en la jurisprudencia, la legislación y en otras expresiones jurídicas. Son esas reglas que explican el derecho y que, como tales, también forman una conciencia jurídica en los y las estudiantes que luego serán profesionales del derecho.

Con el objetivo, entonces, de describir este tipo de lecturas y su impacto en la conciencia jurídica sobre la reforma constitucional de 1949, me ocuparé de tres principales interpretaciones de la doctrina constitucional argentina respecto de la misma. No son las únicas disquisiciones que la doctrina ha realizado sobre la reforma, pero sí son las más repetidas en los textos de enseñanza y, por ende, en los "sentidos comunes jurídicos" sobre la reforma. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones respecto del significado de estas interpretaciones para la enseñanza y la investigación del derecho constitucional en Argentina.

2. La mirada doctrinal ante la reforma: tres interpretaciones

Si bien la doctrina jurídica puede expresarse en distintos tipos de documentos, es tal vez en los manuales y tratados en donde podemos encontrar los sentidos que se pretenden transmitir en la enseñanza. En esta indagación, nos hemos concentrado en aquellos textos de enseñanza que se incluyen en los programas de estudio de la materia Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y que se encuentran también en los catálogos de las bibliotecas de esta misma facultad y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.[3] Se trata de ediciones que van del año 1966 al 2016.

La investigación se concentró en textos usados en la actualidad para la enseñanza del derecho constitucional, y no en materiales de la época de la reforma o del período inmediatamente posterior. Es por eso que no se incluyen, por ejemplo, el manual de Pablo Ramella, constitucionalista y convencional constituyente en 1949, o algunos clásicos del derecho público argentino

3. Los programas de la materia Derecho Constitucional que se dicta en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires se encuentran disponibles online en el sitio http://portalacademico.derecho.uba.ar/catedras/

como la obra de los constitucionalistas Segundo Linares Quintana o Carlos Sánchez Viamonte que, si bien son relevantes desde el punto de vista de la historia de las ideas jurídicas, exceden el recorte de la presente investigación porque ya no son utilizados para la enseñanza del derecho constitucional.

En efecto, estos materiales han sido escritos con el objetivo principal de ser utilizados en las aulas. En muchos casos son manuales que llevan varias ediciones y que son incluidos sistemáticamente en los programas de enseñanza dictados por los catedráticos que los escriben. Esto no quiere decir que siempre sean utilizados por los profesores o las profesoras a cargo del curso, pero sí significa que son material de referencia de la materia. Asimismo, a diferencia de un artículo de doctrina publicado en una revista jurídica, cuyos destinatarios exceden el mundo de la enseñanza del derecho, los manuales y tratados analizados tiene una pretensión didáctica que marca su lenguaje, su estructura y la forma en que presentan la información.

En ellos, el relato sobre la reforma constitucional de 1949, cuando es incluido, suele insertarse como un capítulo del apartado histórico sobre las reformas que sufrió el texto constitucional sancionado en 1853. En la mayoría de los casos, este apartado es breve y forma parte de una suerte de genealogía constitucional que culmina en la reforma constitucional de 1994, el texto actualmente vigente. Como mencionamos antes, algunos de estos textos directamente no incluyen la reforma de 1949 y solo mencionan las reformas actualmente vigentes: 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.

En lo que sigue nos concentraremos en tres aspectos que convocan mayoritariamente la reflexión de la doctrina en lo que respecta a la reforma constitucional de 1949: (2.1) la cuestión de la legitimidad de la reforma, tanto las objeciones “técnicas” al procedimiento como las que se realizan al contenido del texto sancionado; (2.2) el debate sobre sus objetivos y alcance, es decir, la discusión sobre sus fines “verdaderos” y, finalmente, (2.3) su paralelo con la reforma de 1957, concretamente, la valoración comparada que hace la doctrina de ambos procesos de reforma y que dan cuenta de ciertas concepciones particulares acerca de la democracia, el peronismo y el rol de las fuerzas armadas.

2.1. La reforma ilegítima

Uno de los nudos de la polémica sobre la legitimidad de la reforma del año 1949 ha sido la interpretación del artículo 30 de la Constitución Nacional, que habilita el procedimiento de reforma. El texto de 1853, actualmente vigente, sostiene que la misma puede reformarse "en el todo o en cualquiera de sus partes" y que la necesidad de reforma "debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto".

Un primer grupo de discusiones acerca de la legitimidad de la reforma se concentra en torno a la interpretación de estas breves líneas. Su conclusión es que en 1949 no se cumplieron algunos o todos los requerimientos establecidos por la propia Constitución para poder iniciar el proceso de reforma y, por lo tanto, no puede ser considerada legítima. Es tal la importancia que la doctrina le otorga a este argumento que, en la mayor parte de los textos analizados, casi la totalidad del espacio dedicado a la reforma de 1949 se ocupa de este asunto.

Estas objeciones, que en algunos casos se autodefinen como "técnicas" cuestionan la legitimidad de la reforma a partir del incumplimiento de alguno o de los tres requisitos que emanarían del artículo 30: (a) que el Congreso establezca qué artículos o materias serán objeto de la reforma; (b) que la necesidad de la reforma sea emitida por "declaración" y no por una ley y; (c) que el cómputo de los dos tercios de los miembros del Congreso necesarios para determinar la necesidad de reforma se realice sobre la base de los miembros totales o, para algunas interpretaciones, de los efectivos, pero nunca sobre la base de los miembros presentes.

Con respecto a la primera cuestión, cabe recordar que el Congreso Nacional sancionó el 27 de agosto de 1948 la Ley N° 13233, que en su artículo 1° proclamaba de manera general: "Declárase necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación". En el resto de sus once artículos se ocupaba de la forma de elección de los diputados constituyentes y demás formalidades sobre el funcionamiento de la convención que sesionaría en la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, la ley no establecía un temario de disposiciones a modificar, sino solo una fórmula general.

Frente a esta situación, la doctrina ha sostenido que la no confección de un temario de puntos que "se estiman de revisión y enmienda" (Bidart Campos, 1977: 163) "marcó el destino" (Calandrino, 2001: 77) de la reforma constitucional, siendo que la fijación de un temario "ha sido costumbre" del Congreso (Ekmedkdjian, 2008: 63) o bien "el criterio adoptado con motivo de las reformas constitucionales de 1866 y 1898" (Badeni, 2006: 184). Por tanto, se destaca que la Ley N° 13233 estableció una forma muy genérica y ambigua (Ekmedkdjian, 2008) sin indicar la extensión de las modificaciones "y con la mención genérica de adaptar sus disposiciones a la defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación" (Sabsay, 2011: 48-49).

Así, lo que la mayoría de la doctrina señala es que el Congreso no cumplió con el requisito, supuestamente sugerido por la costumbre y la interpretación constitucional dominante, de someter a la convención constituyente a un temario fijo de reforma. Frente a esta posición de la doctrina mayoritaria, alguna voz señala que este argumento "no era en verdad consistente", ya que la reforma constitucional puede ser "total o parcial", según lo establece el artículo 30 de la propia Constitución. Desde este punto de vista, y de acuerdo a la redacción del artículo 1° de la Ley N° 13233, "era jurídicamente valedero plantear que se trataba de una reforma total al texto constitucional" (Lorenzo, 1999: 168), y entonces no era necesario establecer un temario fijo.

En síntesis, lo que en apariencia pareciera ser una discusión sobre una mera formalidad previa es, en realidad, un debate más profundo acerca de los límites del poder constituyente. Esta discusión se coló en el seno de la propia asamblea de 1949, ya que lo que se trataba era de puntualizar si la misma, elegida democráticamente, podía ser o no limitada por el poder constituido, es decir, por el Congreso Nacional.[4] Cabe destacar que esta discusión se ha pre-

4. Joaquín Díaz de Vivar, convencional constituyente por el partido peronista, critica la posición del partido radical respecto de la interpretación del artículo 30 de la Constitución Nacional a partir del pensamiento del jurista alemán Carl Schmitt. Sostiene que una Constitución es siempre una decisión política, esto la diferencia de una ley constitucional, y entonces el poder constituyente de un pueblo "no se agota en la simple creación de su constitución" (Convención Constituyente de 1949, 1949: 183) sino que tendría un carácter ilimitado. Lo que Díaz de Vivar intentaba señalar –respondiendo al radicalismo– es que la Asamblea Constituyente estaba legitimada para reformar la Constitución en todas sus partes, porque ella representaba ese poder constituyente del pueblo.

sentado también en el caso de la reforma de 1994 y ha tenido que ser resuelta en distintas oportunidades por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.[5]

Ahora bien, lo que muestra el tratamiento de esta cuestión es la pretensión de la doctrina por marcar una ruptura con cierta continuidad respecto de los procesos de reforma anteriores, algo que en ningún caso es demostrado con fuentes o referencias a obras que traten desde una perspectiva histórica estos hechos. Es decir, se afirma –sin demasiada prueba– que como en el pasado la costumbre del Congreso ha sido la de seguir este requisito, en 1948 se debería haber continuado con esta tradición. Como no se hizo, todo el procedimiento de reforma se encontraría viciado.

Esta idea de una necesaria continuidad con el actuar del pasado, con una tradición, reaparece en la discusión sobre un segundo requisito que la doctrina encuentra en el artículo 30 y que define la forma material con la que la reforma debía ser iniciada: por medio de una "declaración" del Congreso de la Nación. El artículo 30 dice que el Congreso deberá "declarar" la necesidad de reforma, aunque no dice por qué medio. En 1948 se la sancionó por ley, lo que, de acuerdo a algunas posiciones, abría la puerta "a un pésimo antecedente" (Lorenzo, 1999: 168), ya que el poder ejecutivo podía ejercer su facultad de veto total o parcial. Paralelamente, algún autor destaca que ciertos doctrinarios clásicos como Carlos Sánchez Viamonte o Juan Antonio

5. Me refiero particularmente al caso caratulado "Fayt Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento", resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 1999, por medio del cual el antiguo integrante del máximo tribunal cuestionó las facultades de la Asamblea Constituyente de 1994 sosteniendo que era nulo el artículo 99, inciso 4°, tercer párrafo, introducido por ella, ya que no se encontraba dentro de los puntos objeto de reforma establecidos en la declaración de necesidad de reforma del Congreso de la Nación. El párrafo señalado exige que los jueces que pretendan seguir en funciones después de cumplir la edad de 75 años deben obtener un nuevo acuerdo del Senado de la Nación y un nuevo nombramiento del presidente de la Nación. En 2017, la Corte Suprema, en su nueva composición, revisó este criterio en la causa "Schiffrin Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional", y entre otras cuestiones argumentó que el control judicial de la actuación de una Convención Constituyente debe adoptar la máxima deferencia hacia el órgano reformador, acorde al alto grado de legitimidad y representatividad que tiene la voluntad soberana del pueblo expresada a través de la Convención Constituyente. En caso de duda debe optarse por la plenitud de poderes de esa Convención (p. 29).
Al revocar la doctrina del caso "Fayt", la decisión del caso "Schiffrin" devolvió la validez a la única norma de la Constitución Nacional que fue declarada nula –en toda la historia constitucional de la Argentina– por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

González Calderón, se pronunciaron en el sentido de indicar que la forma de declaración siempre ha sido la costumbre del Congreso (López Rosas, 1996).

Nuevamente nos encontramos en este punto con una referencia a la continuidad que no es fundamentada desde fuentes históricas o documentales. Hasta tal punto, que una de las obras que más contextualiza la reforma de 1949 destaca que este argumento no tendría virtualidad jurídica "dado que la necesidad de las reformas de 1860-1866 y 1898 fueron declaradas [...] mediante sendas leyes" (Lorenzo, 1999: 168). Es decir, más allá de que el argumento sobre el veto presidencial pueda tener cierto peso, lo cierto es que el hecho de que la necesidad de reforma sea sancionada por medio de una ley o una declaración no es algo que indefectiblemente surja del artículo 30, sino que se trata de una regla que ha construido la doctrina.

Un tercer punto de controversia, finalmente, pone en duda la manera en que se computan los dos tercios de los miembros necesarios para declarar la necesidad de la reforma. Este aspecto es, sin duda, el que mayor debate ha generado respecto de la legitimidad de la misma. La cuestión consiste en definir si esos dos tercios debían computarse: a) sobre el total de los miembros de cada cámara, b) sobre el total de los miembros efectivos en ejercicio, excluyendo a fallecidos y/o expulsados o c) sobre el total de los miembros presentes al momento de la votación. Esta última fue la interpretación adoptada por el partido oficialista, cuestionada por la mayoría de la doctrina, que apoya mayoritariamente la primera opción, y en menor medida la segunda.

Casi por unanimidad, los doctrinarios entienden que la pauta del artículo 30 fue incumplida. Se afirma que del total de las "bancas existentes" en 1948, que eran 158, la necesidad de reforma fue votada por solo 96 diputados, cuando los dos tercios eran, en realidad, 106 (Badeni, 2006). Incluso se sostiene que aunque se admitiera que los dos tercios debían ser determinados sobre la totalidad de las bancas "efectivamente ocupadas", tampoco se cumplió con la exigencia constitucional, ya que las bancas no vacantes eran 152, y los dos tercios representaban 102 votos (Lorenzo, 1999).

Para estas interpretaciones, el requerimiento del aval de los dos tercios de los miembros totales es descripto como un requisito "sustancial" que "acarreaba la invalidez de la ley" (Badeni, 2006: 184). Este "apartamiento de la tradición parlamentaria seguida como etapa preconstituyente para sancionar la ley declarativa de la necesidad de reforma" (Calandrino, 2001: 77) es visto

también como un "vicio del procedimiento legislativo" (Sabsay, 2011: 49), o simplemente se lo describe como un requisito incumplido "que impugnó su validez desde el mismo comienzo del proceso reformador" (Dalla Vía, 2009: 51, en el mismo sentido Hernández, 2012).

Posturas más abiertamente antiperonistas vinculan el incumplimiento del requisito de los dos tercios a un rasgo propio de lo que llaman el "estilo político del peronismo", afirmando que los legisladores oficialistas "reiterando su total desprecio por el cumplimiento de las cláusulas constitucionales cuando ellas se oponen a la satisfacción de sus pasiones políticas, decidieron que la fijación de los dos tercios se debía efectuar sobre la cantidad de diputados presentes, que fueron 130" (Badeni, 2006: 184).

Otros señalan que incluso adoptando el criterio intermedio –el de los miembros en ejercicio excluyendo fallecidos, renunciantes y desaforados– la banca oficialista de agosto de 1948 "no hubiera podido obtener los dos tercios que exige la Constitución Nacional" (López Rosas, 1996: 598), y que esta "fundamentación a la impugnación era la que verdaderamente tenía peso jurídico real" (Lorenzo, 1999: 168), añadiendo incluso en algún caso la información de que, en realidad, el bloque oficialista "tenía los 101 diputados necesarios para que la ley declarativa de la necesidad de la reforma transitase por carriles inexpugnables" (Lorenzo, 1999: 170).

En contradicción con esta postura dominante, una parte minoritaria de la doctrina defiende el cómputo de los dos tercios sobre los miembros presentes. Si bien atienden al argumento de la doctrina mayoritaria, que fue también el planteado en la propia convención constituyente por la bancada radical,[6] afirman que "la costumbre indica que el cómputo siempre se hizo sobre los miembros presentes de cada cámara" (Ekmedkdjian, 2008: 64), o bien que "tal presunto defecto había ya acaecido en anteriores reformas" (Sagüés, 2012: 112). Como en el caso de la doctrina mayoritaria, tampoco aportan datos de fuentes o referencias históricas concretas que avalen tales afirmaciones.

A la par de estas objeciones que podríamos llamar "técnicas", no porque no estén cargadas de cierta carga ideológica, sino porque se enfocan en aspec-

6. El Partido Radical impugnó la ley de declaración de reforma en el seno de la Convención, amparándose principalmente en la cuestión del cómputo de los 2/3 de los miembros del Congreso. Ver Convención Constituyente de 1949, 1949: 5-8.

tos procedimentales de la declaración de necesidad de reforma, la doctrina ha planteado también objeciones de "contenido" a la legitimidad del texto sancionado en 1949. Estas se concentran en ciertas disposiciones que fueron introducidas con la reforma, y que violarían los "principios democráticos" defendidos en el texto original de 1853.

Así, ciertos relatos doctrinarios sostienen que

> la concepción autocrática que inspiró a la reforma, la alteración del régimen democrático constitucional y el incumplimiento de ciertos requisitos establecidos por el art. 30 de la Constitución, motivaron que algunos actores tacharan de inconstitucional la labor de los convencionales de 1949 (Badeni, 2006: 183-184).

Incluso afirman que el texto de 1949 fue generado por el

> creciente nacionalismo desarrollado desde 1920 y sujeto a la influencia del fascismo italiano y cierta cuota de resentimiento social propia del nacional socialismo alemán. Unido al rechazo irracional de las ideas liberales adoptadas fervorosamente por los gestores de la Constitución de 1853/60 (Badeni, 2006: 185).

De esta manera, sin contextualizar ni problematizar conceptos como los de "autoritarismo" o "totalitarismo", ni indicando qué disposiciones concretas del texto reformado estarían atacando el carácter democrático del régimen, se afirma que la reforma de 1949 "alteró la democracia como forma de estado, suplantándola por un totalitarismo" (Bidart Campos, 1986: 116), o se plantea que la misma ha sido producto del "apresuramiento de la mayoría, fruto de una concepción hegemonizante, unilateral y de rasgos autoritarios en la interpretación de las relaciones políticas" (Lorenzo, 1999: 170).

En la misma línea, se identifican aspectos del régimen de gobierno que, trasladados al texto sancionado, plantearían "serios reparos democráticos para convalidar la reforma" (Badeni, 2006: 184). De ellos se destaca fundamentalmente que "el objetivo real de la misma residía en permitir la reelección del entonces presidente Juan D. Perón" y que la misma se inspiraba en el "autoritarismo gubernamental que se tradujo en una serie de hechos concretos" (Badeni, 2006: 184), como por ejemplo, la remoción de los jueces de la Corte Suprema de la Nación, la clausura de medios de prensa, la intervención de las universidades y la corrupción general del régimen (Badeni, 2006).

De igual manera, se destaca el supuesto carácter "poco democrático" de ciertas cláusulas transitorias "como la que obligaba a los funcionarios públicos a jurar el acatamiento a la nueva Constitución, bajo apercibimiento de la pérdida del cargo," o la que ordenaba a las legislaturas provinciales a reformar sus Constituciones para adaptarlas a la nueva redacción de la Constitución Nacional" (Sabsay, 2011). Así, también se destaca el carácter de otras disposiciones que tenderían a concentrar el poder en lugar de a "racionalizarlo" (Hernández 2012: 137), o la "fuerte partidización" del texto sancionado y "un robustecimiento preocupante de los roles del Estado y del Poder ejecutivo" (Sagües, 2012: 112).

Estas interpretaciones denotan un uso muy poco riguroso de los conceptos "autocracia", "totalitarismo" o "autoritarismo". Los utilizan para referirse a un gobierno que, aun con cuestionamientos en el ejercicio democrático del poder, fue elegido democráticamente en elecciones competitivas. Este discurso remite al que hicieran algunos juristas y asociaciones de profesionales del derecho en contextos de interrupción democrática en Argentina (Vecchioli, 2015). Era común que hablaran de "dictadura" o "totalitarismo" para referirse a gobiernos democráticamente electos, como el de Yrigoyen o Perón, y en cambio se refirieran a la defensa del "estado de derecho" para justificar el actuar de las fuerzas armadas en los golpes de estado (Vecchioli, 2015).

Finalmente, señalando también deficiencias democráticas de la reforma, pero a partir de una contextualización de la época, algunos doctrinarios afirman que el de 1949 fue un texto "que no tuvo consenso ni suficiente acuerdo entre las fuerzas políticas y que reflejó un clima de máxima tensión y división de la sociedad argentina" (Hernández, 2012: 137). En el mismo sentido sostienen que "el peronismo cometió el grave error –fruto de una concepción hegemonista de la política– de no consensuar –al menos, con el principal partido opositor (la Unión Cívica Radical)– la reforma" y que "al no ser hija del consenso, la reforma de 1949 se transformó en la obra de un partido o sector" (Lorenzo, 1999: 179), o que "nació con un pecado irredimible, pues pretendió modificar la Constitución con la sola voluntad de un partido político, por mayoritario que éste fuera" (Ziulu, 1997: 87).

Por último, y en relación también a las objeciones "democráticas" solo dos doctrinarios añaden a la lista de impugnaciones el hecho de que las mujeres no hayan acudido a las urnas en las elecciones de 1948, cuando la ley de sufragio femenino, la N° 13010, ya había sido sancionada el 9 de septiem-

bre de 1947 (Bidart Campos, 1977, 1986; Ekmedkdjian, 2008). Este es un punto interesante y poco explorado sobre la reforma de 1949, pero tampoco es contextualizado, ya que no se hace referencia a los plazos y dificultades que existieron a la hora de confeccionar el padrón femenino, ni tampoco se mencionan las demandas que organizaciones de mujeres hicieron llegar a la asamblea constituyente, y mucho menos se analiza críticamente el texto sancionado desde una perspectiva de género.[7]

2.2. Una reforma para perpetuar el poder de Perón

Esta expresión hace referencia a uno de los "sentidos comunes" que la doctrina mayoritaria ha sentado respecto de la reforma de 1949: la idea de que la misma se instrumentó con el objetivo único de garantizar la reelección del entonces presidente Juan Domingo Perón. Recordemos que el texto constitucional de 1853 no permitía la reelección presidencial inmediata y que la duración de los mandatos presidenciales era de seis años, con lo cual, el mandato de Perón concluía en 1952. El proyecto presentado por el partido peronista proponía la remoción de esta traba constitucional, y habilitaba al entonces presidente a presentarse para un nuevo período. Se trató, en efecto, de una de las enmiendas propuestas por el oficialismo, pero claramente no de la única.

A los ojos de la doctrina, sin embargo, este fue el principal fin de la reforma, hasta el punto de insinuar que el constitucionalismo social era solo una pantalla, ya que en ella se volcarían "aparentemente los contenidos del constitucionalismo social; pero, en verdad, las declaraciones se esfuman en

7. Sobre este aspecto habría mucho para problematizar. El artículo 4º de la Ley N° 13010 establecía que dentro de los dieciocho meses de su promulgación, el Poder Ejecutivo procederá a "empadronar, confeccionar e imprimir el padrón electoral femenino de la Nación, en la misma forma que se ha hecho el padrón de varones" y que el Poder Ejecutivo "podrá ampliar este plazo en seis meses". Las mujeres votaron por primera vez el 11 de noviembre de 1951, las elecciones para convencionales constituyentes fueron en diciembre de 1948, habían pasado dieciséis meses. Es interesante notar que llegaron numerosas peticiones de grupos de mujeres a la Convención Constituyente de 1949, todas ellas, solicitando se incorporaran al texto constitucional la igualdad de derechos de hombres y mujeres, dentro de las cuales, se encontraba la igualdad civil, que no fue agregada ni modificada hasta 1968, cuando se modifica el Código Civil. El texto sancionado, además, corresponde a una visión maternalista de la mujer, propia de cierto modelo de Estado social y muy característico de la visión que la propia Eva Perón tenía respecto de la mujer. Ver, entre otros, Perrig, 2008, 2011.

declamaciones sin verdadera esencia jurídica, y el propósito fundamental de la enmienda consiste en autorizar la reelección del presidente" (Bidart Campos, 1977: 163). En la misma línea se afirma que la reforma intentó "poner a tono" nuestra Constitución con "los principios de la legislación social imperante en gran parte de las naciones y sostenidos por el gobierno nacional", pero que su "leit motiv" fue en realidad "la modificación del art. 77 de la Ley Fundamental que establecía que el presidente de la República no podía ser reelecto" (López Rosas, 1996: 598-599).

De esta manera, la idea de que el centro de la discusión de la reforma "estuvo en la reelección del presidente" (Dalla Vía, 2009: 51) niega el conjunto de disposiciones que actualizaban la Constitución argentina respecto de un movimiento que, como señalamos, ya se había asentado a nivel subnacional y regional desde hacía tiempo. Efectivamente, en la mayoría de estos doctrinarios se echa de menos una reseña de las modificaciones que se introdujeron en materia de función social de la propiedad y del capital (artículos 38 y 39), la actividad económica del Estado, la nacionalización de las fuentes de energía y de los servicios públicos (artículo 40) o, incluso, el extenso catálogo de derechos del trabajador, de la niñez, la familia y la ancianidad (artículo 37).

Incluso en los casos en los que esta reseña es realizada, no es común encontrarse con una mirada histórica sobre la cuestión. Excepcionalmente, alguna postura afirma que "en la perspectiva de los años transcurridos" la idea de que la reforma solo se instrumentó para la reelección presidencial no puede ser tomada "en términos absolutos" (Lorenzo, 1999: 172-173), destacando que por entonces era la visión que predominaba en la oposición pero que en realidad "no puede existir duda alguna que cualquier hombre político –y Perón no era una excepción–, que llega a ocupar la máxima magistratura del país, aspira a la reelección" (Lorenzo, 1999: 167).

El balance de la doctrina, sin embargo, es mayormente otro. Se afirma que el texto de 1949 no puede ser incluido "sin reservas" dentro del constitucionalismo social porque "muchas de las disposiciones contenidas en otras partes del cuerpo constitucional de 1949 no responden a las pautas y exigencias de la 'racionalización del poder'" (Vanossi, 1982: 555). Así, se remarca que esta "racionalización" sería una "nota esencial e inexcusable del Constitucionalismo Social de filiación democrática" y que la existencia de numerosas cláusulas que apuntaban a la "concentración de poderes en manos del Presidente y el some-

timiento de los otros al primero" se contrariaban con el tono de otras constituciones sociales que "habían procurado en diversas partes del mundo reforzar los sistemas de garantías" (Vanossi, 1982: 555). La reforma de 1949, desde este punto de vista, "sacrificó en demasía la libertad" (Vanossi, 1982: 557).

En síntesis, lo que la doctrina mayoritaria cuestiona es que la reforma de 1949 haya tenido como objetivo la introducción de un "verdadero" constitucionalismo social. En todo caso, entiende que lo que se quiso realizar es poco claro o que hubiera requerido de un diseño distinto de los poderes del Estado "reforzando los controles y acentuando las garantías" y por eso el texto finalmente sancionado "fue un intento incompleto porque lejos de limitar el poder estatal, lo concentraba, desconociendo, además, el derecho de huelga" (Dalla Vía, 2016: 155).

Estas afirmaciones no dejan de ser problemáticas desde el punto de vista conceptual. Efectivamente, el constitucionalismo como movimiento político y jurídico surge –y se define– a partir del objetivo de racionalización del poder (Schiera, 2012; Aguiló Regla, 2010). También es cierto que el constitucionalismo social, como todo constitucionalismo, no deja de lado este tipo de técnica constitucional. Sin embargo, afirmar que porque el texto de 1949 no "refuerza controles", entonces no pertenece al movimiento del constitucionalismo social es, cuanto menos, capcioso.

Efectivamente, el constitucionalismo social no se define por ser un desarrollo evolutivo del constitucionalismo liberal, sino que su aparición "supone una ruptura, la quiebra del Estado liberal" (De Cabo, 2010: 69). Su objetivo no es el de reforzar el control del poder, aunque estas disposiciones pervivan en el texto constitucional, sino que se define por habilitar la entrada de una contradicción en la Constitución: la del capital-trabajo (De Cabo, 2006, 2010). De este modo, a diferencia del constitucionalismo liberal, el constitucionalismo del Estado social se configura, "como un constitucionalismo estructuralmente solidario" (De Cabo, 2006: 45).

Ninguna de estas notas es resaltada por la doctrina mayoritaria respecto del texto introducido en 1949, que sin ser revolucionario en sus disposiciones en materia de regulación del capital, logró conmover la estructura liberal de la Constitución de 1853 a partir de una multiplicidad de disposiciones que modificaron la concepción de Estado (de abstencionista a interventor), de igualdad (de formal a material) y de derechos (de civiles a sociales). En otras

palabras, una de las tantas negaciones de la doctrina respecto de la Constitución de 1949 es, precisamente, la de rebajar su importancia en términos de constitucionalismo social. Algo que, como veremos más adelante, termina contribuyendo a nuestro desconocimiento respecto del tipo de disposiciones e ideas que contribuyeron a estas reformas.

2.3. Una reforma más válida: 1957

Es sugestivo completar este análisis con un panorama sobre las interpretaciones que los mismos doctrinarios realizan respecto de la proclama del gobierno de facto que derogó la Constitución de 1949, su convocatoria a una nueva asamblea constituyente y el texto sancionado por la Convención Constituyente de 1957. Recordemos que el 16 de septiembre de 1955 un golpe cívico-militar derrocó el gobierno de Perón y que por medio de una proclama derogó, el 27 de abril de 1956, el texto reformado en 1949 dejando en vigencia la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898. En abril del siguiente año, el mismo gobierno de facto declaró por decreto-ley la necesidad de reforma y convocó a elecciones para una asamblea constituyente, con la proscripción del partido peronista.

Ante estos hechos, la pregunta que nos interesa es si la doctrina postuló en este caso los mismos reparos que para la reforma de 1949: ¿cuestionan la legitimidad de la derogación del texto de 1949? ¿Plantean reparos a la convocatoria a una asamblea constituyente por parte de un gobierno de facto? ¿Estiman causal de ilegitimidad la proscripción de uno de los partidos mayoritarios a elecciones de constituyentes? ¿Cómo valoran la disposición introducida en el artículo 14 bis? ¿Cuál es el balance general que realiza la doctrina respecto de la reforma de 1957?

Un primer aspecto que llama la atención del relato doctrinal es su interpretación del golpe de Estado que depuso a Perón en 1955, y que luego derogó el texto constitucional de 1949. Lo más sugestivo es que algunos autores usan cierto lenguaje legitimante, planteando nuevamente la paradoja de catalogar como autoritario al gobierno peronista pero como legítimo al gobierno de facto que vino a reemplazarlo. Así, sostienen que el movimiento cívico-militar de 1955 buscó "desarticular el régimen autocrático que [se] había impuesto"

(Badeni, 2006: 185), o bien destacan que en septiembre de 1955 "una multitud, tan elocuente como las que durante el régimen vitoreaban a su conductor ya caído, asiste a la asunción del poder por el general Lonardi" y escucha "un discurso mesurado, pacífico, valiente y honesto, que hacía resaltar en mucho el contraste con la oratoria entonces en boga" (Bidart Campos, 1977: 166).

De manera similar, los relatos doctrinales plantean cierta mirada acrítica respecto de la derogación por proclama del texto de 1949. Salvo algunas excepciones que destacan que la abolición de la Constitución de 1949 fue "inconstitucional" aunque "tuvo eficacia jurídica" (Ferreyra, 2007: 132), predomina una mirada acrítica respecto a estos hechos o bien el relato descontextualizado y en apariencia avalorativo de los mismos. En esta última línea, por ejemplo, simplemente se informa que el texto quedó derogado por la proclama del gobierno militar (Calandrino, 2001; Rosatti, 2010) o bien se destaca que la misma ha sido "un acto definitivo y novedoso" (Sagüés, 2012: 113), ya que era la primera vez que un movimiento de facto decidía algo de tal naturaleza.

Entre las miradas más claramente legitimantes se expresa que el golpe "que conforme a las expresiones de su jefe, General Eduardo Lonardi, se llevó a cabo para restaurar el 'imperio del derecho'" puso sobre el tapete la cuestión de la nulidad de la reforma de 1949 y que "resultaba indudable que dicho gobierno no podía seguir ejerciendo el poder con sujeción a la Constitución que había sido expresión del régimen depuesto" (Bidart Campos, 1986: 116). Así, justificando la derogación del texto de 1949 se argumenta que como la "revolución no se había hecho solamente contra los titulares del poder, sino principalmente contra el régimen", era necesario "eliminar la Constitución de ese régimen" (Bidart Campos, 1986: 116).

De esta manera, la derogación del texto constitucional por parte de un gobierno de facto es descripta "con base en el derecho de la revolución triunfante" como perfectamente legítima y válida, "en la medida en que la emergencia confería al gobierno de facto la competencia de derogar todas las normas totalitarias y de depurar las instituciones viciadas" (Bidart Campos, 1986: 116). Nuevamente nos topamos con el argumento de que el gobierno de facto que surge en 1955 viene a "depurar" o a "limpiar" a las instituciones y al derecho de contenido "autoritario", incluso cuando estaba actuando en contra de la misma Constitución. En efecto, para estas interpretaciones el "ejercicio del derecho de resistencia a la opresión no quedaba agotado con la destitución de los gobernan-

tes en 1955", sino que además precisaba de "la supresión de los instrumentos fundamentales del régimen instaurado por ellos" (Bidart Campos, 1986: 116).

Asimismo, en este aspecto, una de las cuestiones fundamentales para la doctrina mayoritaria es la de determinar si por medio de la derogación del texto de 1949 el gobierno de facto ejercía o no el poder constituyente. Para algún autor, esta derogación "no significó ejercicio 'formal'" del mismo, sino que "se limitó a restituir la vigencia de la constitución válidamente establecida en 1853 con sus ulteriores reformas también válidas" (Bidart Campos, 1986: 116), dando por supuesto que la reforma de 1949 no estaba "válidamente establecida" o que lo que hizo el gobierno de facto fue simplemente "devolver al pueblo su estatuto normal y originario" (Bidart Campos, 1986: 116).

En lo que respecta a la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1957, en cambio, la mirada parece ser claramente condenatoria. La mayoría de los doctrinarios cuestiona –de manera genérica– la falta de cumplimiento de los requisitos del artículo 30 (Bidart Campos, 1986; Ziulu, 1997; Hernández, 2012 y Sagüés, 2012), algunos menos también mencionan la proscripción del partido peronista en el llamado a elecciones de constituyentes (Ziulu, 1997; Hernández, 2012 y Sagüés, 2012), mientras que otro grupo tan solo destaca que el hecho de que la convocatoria fuera realizada por un gobierno de facto era algo "inédito" (Ekmedkdjian, 2008: 63) o consumado por primera vez en nuestra historia (Badeni, 2006) pero sin realizar cuestionamiento alguno.

Uno de los autores juzga a la reforma como "inválida e inconstitucional" porque el gobierno de facto habría obrado "fuera de sus competencias" al declarar la necesidad de la reforma. Sin embargo, aunque entiende que el gobierno de facto debió haber dejado ahí su actuar constituyente y someterse al texto de 1853, ya que "sus fines eran perfectamente asequibles dentro de la observancia de la constitución", argumenta que este régimen, "surgido de una revolución legítima pero constituido con carácter de facto", pudo abolir la reforma del 49 "porque ese acto era necesario para los fines de la revolución triunfante" (Bidart Campos, 1986: 117).

Un último aspecto que llama la atención de la valoración que realiza la doctrina de la reforma constitucional de 1957 respecto de la de 1949, es que la primera es considerada en su *contenido* como mucho más válida, legítima o auténticamente inserta dentro del movimiento del constitucionalismo social que la segunda. No olvidemos que el resultado de esta reforma, pese a que se

dieron debates por modificaciones más ambiciosas, fue finalmente la incorporación del artículo 14 bis, actualmente en vigencia, que incluye un catálogo resumido de los derechos del trabajador y el derecho a la seguridad social. No hubo modificación de otras disposiciones en materia de propiedad, función del Estado en la economía, servicios públicos u otros derechos sociales.

Sin embargo, y en claro contraste con la misma valoración respecto de la reforma de 1949, algunos doctrinarios destacan que fue mediante la reforma de 1957 y "pese a los cuestionamientos formales a su convocatoria" que nuestro país "se incorpora al movimiento del constitucionalismo social" (Sabsay, 2011: 50). Confirmando también la interpretación ya analizada respecto de lo que entendemos por constitucionalismo social, quienes entendían que en 1949 la libertad había sido sacrificada por la igualdad y que, por lo tanto, el texto de entonces no correspondía a este movimiento, argumentan que la modificación realizada en 1957 obedece a la búsqueda por la "armónica interrelación" entre la libertad y la igualdad (Vanossi, 1982: 557).

En efecto, a diferencia del caso de 1949, el contenido de la reforma de 1957 parece convalidar todas las objeciones al procedimiento de reforma. Así, algunos doctrinarios destacan que si bien la reforma de 1957 ha sido criticada en su trámite, e incluso recalcan que fue convocada en infracción del artículo 30 de la Constitución Nacional y que el peronismo se encontraba proscripto, concluyen que "tal vez por la legitimidad del contenido de sus reformas" (Sagües, 2012: 113), se la terminó convalidando o que "a la cordura y moderación de los convencionales de 1957 se debe que sus sanciones hayan podido superar la prueba del tiempo, permaneciendo incuestionadas y vigentes, después de su sanción" (Ziulu, 1997: 89).

La vigencia también parece imponerse por sobre la legitimidad democrática. Es decir, para la doctrina mayoritaria, más allá de los posibles cuestionamientos al proceso constituyente de 1957, la reforma se encuentra vigente y, por lo tanto, quedan en un segundo plano los vicios precedentes. Por eso para algún autor la reforma de 1957 se encuentra "convalidada" (Bidart Campos, 1986: 117), mientras algún otro sostiene que si bien "la legitimidad de esta reforma también fue impugnada [...] tuvo vigencia" (Ekmedkdjian, 2008: 63) o que "de todos modos, las normas sancionadas quedaron incorporadas a la Constitución Nacional y forman parte actualmente del texto vigente, ratificado en 1994" (Hernández, 2012: 139).

Casi ninguno de estos relatos, finalmente, recupera las discusiones y los debates que existieron en su momento respecto de la legitimidad de la enmienda de 1957.[8] La mayor parte de los textos de doctrina analizados no dan la misma entidad a estas objeciones que para el caso de la reforma de 1949. Pareciera que el solo hecho de que la reforma introducida en 1957 se encuentre vigente bastara para desechar de plano cualquier posible objeción técnica o de contenido de la reforma. Esta operación es, como señalamos, propia del discurso de la doctrina: el derecho necesita transmitir seguridad, porque de lo contrario no sirve. Por eso no se discute demasiado la legitimidad de la reforma de 1957, a diferencia de la del texto no vigente y, por medio de esta operación, es nuevamente negada la Constitución de 1949.

3. Algunas conclusiones para la enseñanza y la investigación en el derecho constitucional

A partir de este breve repaso por las impresiones de la doctrina constitucional argentina sobre la reforma de 1949, busqué demostrar que se realiza un doble procedimiento de negación: la reforma no se incluye o apenas se menciona como un antecedente en los manuales o tratados de doctrina que se utilizan para la enseñanza del derecho constitucional; o bien se cuestiona su contenido social, negando así su especificidad o su importancia como antecedente del derecho vigente y su relevancia como caso local de un movimiento más amplio.

Hemos visto que la doctrina mayoritaria presenta tres interpretaciones dominantes respecto de la reforma de 1949: como ilegítima en su procedimiento formal –y por lo tanto entendiendo a la legitimidad como legalidad– y como ilegítima en su contenido, interpretando la legitimidad como legitimidad democrática. En segundo lugar, como una reforma que buscó meramente garantizar la reelección de Perón negando, de esa manera, toda conexión con un movimiento de ideas más amplio y, finalmente, como

8. Cabe señalar que los lineamientos de la reforma habían sido sugeridos por un grupo de juristas, cercanos a la autoproclamada Revolución Libertadora, que conformaron una Comisión de Estudios Constitucionales. La integraban Juan A. González Calderón, Sebastián Soler y Carlos Sánchez Viamonte. Parte de estas objeciones son tratadas por Alfredo Palacios en Palacios, 1958.

menos legítima o válida que la reforma de 1957, pese a que esta última fue objeto también de fuertes cuestionamientos desde el punto de vista de su procedimiento o de la legitimidad democrática.

Se planteó también que este tipo de discurso es propio de los textos que se han analizado. La doctrina busca transmitir cierta idea de discontinuidad con el pasado: la reforma de 1949 no sigue lo actuado en otras reformas, aun cuando no se prueben estas afirmaciones a partir de fuentes o citas. El peronismo habría roto una tradición constitucional y por eso "su Constitución" no sería válida. Asimismo, se trata de un discurso que hace un uso descontextualizado y vago de los conceptos "democracia" y "autoritarismo", legitimando las atribuciones inconstitucionales que se tomó el gobierno de facto iniciado en 1955. Lo importante es legitimar el derecho vigente, no sembrar dudas respecto de su seguridad jurídica. Aunque esto signifique reducir todo el constitucionalismo social a un solo artículo, negando la serie de disposiciones que por primera vez se introducían a nivel constitucional en 1949.

Ante este balance respecto de la doctrina constitucional contemporánea, caben realizarse al menos dos preguntas: ¿es posible una doctrina diferente? Y si no lo es, ¿qué podemos hacer con ella? Como se señaló, la doctrina jurídica, por definición y por su propia naturaleza, necesita presentar una cara fría e incuestionable del derecho. Requiere de la inmutabilidad y la neutralidad en su relato para transmitir seguridad en la interpretación de sus reglas. Pareciera poco probable que el lenguaje de la doctrina incorpore ciertas dimensiones que escapan a las reglas de su discurso.

Sin embargo, en este punto cobra relevancia la forma en que enseñamos el derecho y, por ende, la forma en que dialogan las disciplinas dogmáticas con la investigación jurídica. Posiblemente nuestra enseñanza precise ampliar y problematizar los recursos con los que se enseña el derecho constitucional a partir de traer esos textos y disciplinas que suelen ser ubicadas en la "periferia" del derecho (Kennedy, 2012): la historia, la sociología, la antropología, la teoría política son necesarias para poder mirar críticamente el tipo de discursos que la dogmática produce y reproduce sistemáticamente.

En ese sentido, el caso de la reforma de 1949 plantea un especial desafío para la historia del derecho en Argentina. Necesitamos más investigación y trabajos desde una mirada histórica crítica (Garriga, 2004). En otras palabras, precisamos de una historia "que *sirva* para una representación del derecho

vigente" pero que no esté condicionada por él y "que no acepte previamente desembocar en sus categorías dogmáticas, porque solo así, libre de guiños de complicidad y de cohabitaciones, descubrirá que el derecho positivo solo desarrolla *una* posibilidad, y no siempre la mejor, con todas las consecuencias que provoca tal *descubrimiento* y con todas las oportunidades didácticas que abre" (Caroni, 2014: 73).

5. Bibliografía

Aguiló Regla, J. (2010). Sobre las contradicciones (tensiones) del constitucionalismo y las concepciones de la Constitución. En M. Carbonell y L. García Jaramillo (edit.), *El canon neoconstitucional* (pp. 229-246). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Badeni, G. (2006). *Tratado de Derecho Constitucional*: *tomo I*. Buenos Aires: La Ley.

----- (2011). *Manual de Derecho Constitucional.* Buenos Aires: La Ley.

Bidart Campos, G. (1966). *Derecho Constitucional. Realidad, normatividad y justicia en el derecho constitucional: tomo II*. Buenos Aires: Ediar.

----- (1977). *Historia política y constitucional argentina*: *tomo II*. Buenos Aires: Ediar.

----- (1986). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*: *tomo I*. Buenos Aires: Ediar.

Calandrino, G. (2001). Reforma Constitucional. Procedimiento. En W. F. Carnota (dir.), *Curso de Derecho Constitucional* (pp. 69-83). Buenos Aires: La Ley.

Carnota, W. y Maraniello, P. (2008). *Derecho Constitucional.* Buenos Aires: La Ley.

Caroni, P. (2014). *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*. Madrid: Universidad Carlos III.

Dalla Vía, A. (2009). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

----- (2016). *Colección de Análisis Jurisprudencial. Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley.

De Ruiz, M. V. (1997). *Manual de la Constitución Nacional. Sistemas políticos y constitucionales contemporáneos*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.

Ekmedkdjian, M. (2008). *Manual de la constitución argentina*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina.

Ferreyra, R. G. (2007). *Reforma constitucional y control de constitucionalidad. Límites a la judiciabilidad de la enmienda*. Buenos Aires: Ediar.

Garriga, C. (2004). Historia y derecho, historia del derecho. *Istor. Revista de historia internacional*, CIDE, México, (16), 3-8.

Hernández, A. (2012). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: La ley.

Hespanha, A. M. (2002). *Cultura Jurídica Europea. Síntesis de un milenio*. Madrid: Tecnos.

Kennedy, D. (2012). *La enseñanza del derecho como forma de acción política*. Buenos Aires: Siglo XXI.

----- (2015). *Tres globalizaciones del derecho y de pensamiento jurídico 1850-2000*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Linares Quintana, S. V. (1981). *Derecho Constitucional e Instituciones políticas. Teoría empírica de las instituciones políticas*. Buenos Aires: Plus Ultra.

López Rosas, J. R. (1996). *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Lorenzo, C. R. (1999). *Manual de historia constitucional argentina*. Rosario: editorial Juris.

Palacios, A. (1958). *El pensamiento socialista en la Convención Nacional de 1957*. Buenos Aires: Artes Gráficas.

Perrig, S. (2008). *La mujer en el discurso peronista (1946-1952): género, representación e imaginario popular*. Córdoba: Eduvim.

----- (2011). Mujer, madre y ciudadana: peronismo y antiperonismo en la reivindicación de los derechos femeninos. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, *15*, (1), 213-223.

Rosatti, H. (2010). *Tratado de derecho constitucional*: *tomo I*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

Sabsay, D. (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley.

Sagüés, N. P. (2012). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Schiera, P. (2012). *El constitucionalismo como discurso político*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Sola, J. (2010). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley.

Vanossi, J. R. (1982). *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*. Buenos Aires: Eudeba.

Vecchioli, V. (2015). Una ineludible obligación: el compromiso de las asociaciones de profesionales del derecho con el "Proceso de Reorganización Nacional". En J. P. Bohoslavsky, *¿Usted también doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (pp. 233-250). Buenos Aires: Siglo XXI.

Vita, L. y Ronconi, L. (2012). El principio de igualdad en la enseñanza del Derecho Constitucional. *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho,* (19), 31-62.

Zarini, H. J. (1999). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Ziulu, A. G. (1997). *Derecho Constitucional*: *tomo I*. Buenos Aires: Depalma.

Documentos

Argentina. Convención Constituyente (1949). *Diario de Sesiones*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

La economía política de la Constitución de 1949

Ariel Lieutier y Diego Rubinzal

1. Introducción

A poco más de 70 años de su irrupción en la escena política, el peronismo continúa siendo objeto de debates y controversias. Las múltiples interpretaciones que se han dado (y se siguen dando) sobre él son tan disimiles que reseñarlas excedería el objeto del presente trabajo. Sin embargo, son pocos quienes quedan indiferentes frente a la experiencia política que tuvo su hito fundante el 17 de octubre de 1945.

El debate en torno al legado del peronismo ha ganado una actualidad aún mayor a partir de la asunción del gobierno de Cambiemos, que ha trazado como uno de los ejes estructurantes de su discurso la caracterización de los "últimos 70 años", como un período de estancamiento y crisis económicas recurrentes que habría tenido su origen en la matriz inaugurada durante los primeros gobiernos de Perón; y que la actual administración plantea su superación.

Sin intención de profundizar en este debate, vale la pena destacar que lejos de estas miradas negativas, entendemos al peronismo como un proyecto que amplió la base de participación democrática, propició la inclusión social y generó un salto de nivel en la calidad de vida de las mayorías populares, pero también constituyó un hito fundamental en el impulso de un entramado productivo que permitió articular un fenomenal crecimiento del empleo, del salario y de la producción, que se interrumpió abruptamente a partir del plan económico instrumentado por la última dictadura militar, que tuvo su inicio el 24 de marzo de 1976.

En efecto, el peronismo cambió la lógica de intervención del Estado en la economía e impuso una mirada completamente diferente a la que había estado vigente hasta entonces. La Constitución del 49 fue receptora de estos cambios, en diversos artículos abordó la cuestión del funcionamiento del sistema económico, y el presente trabajo analiza la matriz económica del texto constitucional y del contexto en el cual fue concebido.

2. Un mundo en crisis y el surgimiento del Estado como motor del crecimiento

El modo de producción capitalista instituyó al mercado como el principal mediador social. En los inicios del capitalismo, el rol estatal era muy limitado, ya que su accionar quedaba reducido al cumplimiento de funciones puntuales y específicas: seguridad, justicia, educación, infraestructura y una arquitectura jurídica que asegurara el correcto funcionamiento de los mercados.

El paradigma liberal del Estado minimalista entró en crisis el 29 de octubre de 1929. El *crack* de la Bolsa neoyorkina provocó un derrumbe productivo, primero en Estados Unidos, luego en el mundo entero. Por ejemplo, la tasa de desempleo promedio alemana y británica alcanzaron, respectivamente, el 22 y 15 por ciento en la década de 1930.

En Estados Unidos, las recetas de austeridad del presidente Hebert Hoover profundizaron la crisis. Los mecanismos de ajustes automáticos de mercado no funcionaban. La respuesta que se impuso fue una activa participación estatal para reactivar la actividad productiva. El programa pionero fue el *New Deal* (Nuevo Trato) impulsado por Franklin Delano Roosevelt.

El *New Deal* inauguró una tendencia mundial caracterizada por un mayor peso y diversificación de las funciones públicas. La publicación del célebre libro de John Maynard Keynes (*Teoría general del interés, la ocupación y el dinero*) proporcionó un fuerte sustento teórico a ese mayor activismo estatal. La *Teoría general* modificó el modo de pensar la economía de su tiempo. El desempleo involuntario, fenómeno evidente durante la Gran Depresión, era inexplicable dentro del marco teórico de la economía marginalista. Keynes explicó que el desempleo crónico era un fenómeno inevitable en el capitalismo, a menos que el Estado interviniera en la economía.

La mayor participación estatal en la economía se consolidó luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En esos años, las naciones centrales sentaron las bases del denominado "Estado de Bienestar" o "Estado Protector". El proyecto socialdemócrata de posguerra se apoyó en los principios económicos keynesianos, y el primer ensayo de Estado de Bienestar fue el plan Beveridge. El autor de esta iniciativa, lord William Beveridge, sostenía que la debilidad central de la economía liberal era su

> incapacidad para producir una demanda constante y adecuada de lo que produce el sistema económico, junto con su falta de dirección local en la demanda y desorganización del mercado del trabajo como deficiencias secundarias, de todo lo cual se origina la desocupación (Beveridge, 1947: 34).

Las sociedades de mercado estaban expuestas a fuertes fluctuaciones económicas que provocaban elevados índices de desempleo. Beveridge planteaba:

> para hacer frente a esto el Estado debía asumir la responsabilidad de asegurar el funcionamiento de la economía, pues para construir un sistema de seguridad social requería usar su poder hasta la extensión que fuera necesaria con el fin de asegurar el empleo productivo (Beveridge, 1947: 35).

El plan propuso un activismo estatal que sostuviera un nivel de gasto compatible con la plena ocupación. En ese sentido, sentenciaba que

> el aceptar la desocupación, las habitaciones insalubres o la miseria, el permitir que los niños padezcan hambre y que los enfermos carezcan de atención médica, por el temor a aumentar la deuda nacional interna, no es otra cosa que perder todo el sentido de la proporción y de los valores sociales (Beveridge, 1947: 189).

3. La crisis del modelo agroexportador

El impacto del *crack* del 29 en nuestro país implicó que entrara en crisis el modelo agroexportador (MAE), patrón de acumulación vigente desde finales del siglo XIX, que había significado un importante crecimien-

to económico, y contribuyó a la generación de la idea de una "Argentina potencia" destinada a la grandeza como nación insertándose en el concierto mundial como "granero del mundo".

Esta imagen de un "destino manifiesto" fue explicitado de manera acabada por Carlos Pellegrini en 1904: "nuestro ideal nacional es ser mañana lo que EE.UU. es hoy, y ocupar en el mundo algún día la posición que aquel país ocupa" (Gerchunoff y Llach, 1998: 422).

Sin embargo, ese "ideal nacional", presente en las clases altas y en la dirigencia política y económica, implicaba, como contraparte, condiciones de vida para los trabajadores y las mayorías populares que contrastaban con la opulencia de las clases acomodadas, ya que no solo no gozaban de los derechos cívicos y políticos fundamentales, sino que en términos materiales primaban la miseria y las penurias económicas, tal como fuera magistralmente retratado por Bialet Massé en su *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*.

La desigualdad social era una postal cotidiana en las áreas urbanas y rurales. A diferencia de lo acontecido en Estados Unidos, el patrón de distribución de la tierra productiva fue profundamente desigual. El latifundio argentino se distanció del modelo de pequeños *farmers* estadounidenses.

La crisis del 29 dio inicio a un período de severa contracción económica que implicó tres años de caída del PBI: -4,1% en 1930, -7% en 1931 y -3,3% en 1932. A partir del año 1933 la economía retornó al crecimiento, pero recién hacia 1935 se recuperó el nivel que estaba vigente previo a la crisis. La década de 1930 fue testigo de tensiones y controversias respecto a cuál era la senda que debería seguir la economía argentina: debía insistir con el MAE o por el contrario debía conjugarse una política de diversificación productiva. En este sentido, resulta paradigmático que con pocos años de diferencia haya tenido lugar el Pacto Roca-Runciman, que buscaba preservar el mercado inglés para los productos argentinos (requisito fundamental para sostener el MAE) en un contexto internacional en el que se reconfiguraba la estrategia británica, y el plan Pinedo que planteaba (tímidamente) promocionar y apoyar la industria local que había empezado a desarrollarse de manera autónoma e incipiente en aquellos años.

Más allá de los intereses en juego en cada caso, la cuestión en debate subyacente en estas tensiones era si, en definitiva, el MAE estaba agotado o

si, por el contrario, la crisis del 29, aunque profunda, tenía un carácter transitorio y, por lo tanto, era posible recomponer un proceso de crecimiento económico sobre bases similares a las que habían estado vigentes hasta entonces.[1]

No es el objetivo del presente trabajo profundizar sobre dicho debate, pero sí interesa destacar que aquella controversia conserva aún hoy una vigencia llamativa, cuestión que no está motivada exclusivamente por un interés académico, sino que sus corolarios tienen consecuencias en debates, recomendaciones y políticas que llegan a nuestros días.

La emergencia del peronismo zanjó definitivamente esta cuestión y puso fin a esa etapa de transición desde un modelo agroexportador a otro basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Junto a ello, el ascenso del peronismo implicó una redefinición del rol del Estado en la economía. Pasar de un patrón de acumulación basado en la exportación de materias primas a otro motorizado por el mercado interno no es neutral en términos distributivos. Dado que durante el MAE el mercado interno constituía un destino marginal de la producción, no había incentivos para que el salario se ubicara en niveles elevados; en cambio, bajo la ISI el salario cumplía un rol fundamental como fuente de demanda. Ello derivó, como veremos más adelante, no solo en niveles de ingresos más altos, sino también en el desarrollo de una serie de instituciones protectoras y derechos que fueron consagrados en el texto constitucional del 49.

4. El intervencionismo estatal en la Argentina

Como mencionamos, la necesidad de redefinir el rol estatal fue una idea que fue ganando adeptos en la Argentina de los años treinta. Las consecuencias económico-sociales de la gran depresión obligaban a replantear los esquemas de pensamiento. El paradigma dominante estaba cambiando y las publicaciones de la época reflejaban esa transformación. Ruiz Jiménez señala que "desde mediados de los años treinta, los diarios cuestionaron creciente-

1. Incluso en las Memorias del Banco Central 1944-1947 se encuentran menciones a la posible inconveniencia de que firmas industriales radicadas durante la guerra continuaran produciendo, ya que se consideraba que solamente había sido una solución temporaria.

mente el modelo agroexportador argentino y exigieron al Estado su implicación para lograr la transformación de las estructuras económicas del país" (Ruiz Jiménez, 2007: 217). Las élites tradicionales también reclamaron una participación estatal más activa porque veían amenazados sus intereses. En esa línea, los gobiernos conservadores fueron adoptando un conjunto de medidas de corte intervencionista, como por ejemplo, la creación de agencias estatales reguladoras de la producción, la reforma del sistema impositivo, los controles de cambios y la reorganización bancaria, entre otras.

La dirigencia concebía a esas decisiones como herramientas defensivas para enfrentar los efectos de la crisis. El peronismo profundizó ese intervencionismo estatal, pero este rasgo de continuidad se combinó con importantes líneas de ruptura simbólicas y materiales.

Una de estas rupturas fue el rol asignado a los trabajadores en el nuevo proyecto político-económico. Eduardo Basualdo puntualiza que el peronismo marcó "el momento en que los trabajadores acceden a una situación económica e institucional desconocida hasta ese momento" (Basualdo, 2004: 114). Como dijimos, la ruptura fue material (por ejemplo, mejora en el nivel de ingresos de la clase trabajadora) y simbólica. Con respecto a esto último, Adamovsky explica que a la élite le molestó mucho más la sensación de "indisciplina" en el ámbito laboral, generada por un sujeto "empoderado" políticamente, que el mayor costo económico derivado de los nuevos derechos laborales (Adamovsky, 2009). En ese marco se inscribe la sanción de la Constitución Nacional en 1949. La nueva Carta Magna consagró los derechos sociales y el intervencionismo estatal en beneficio de las mayorías populares.

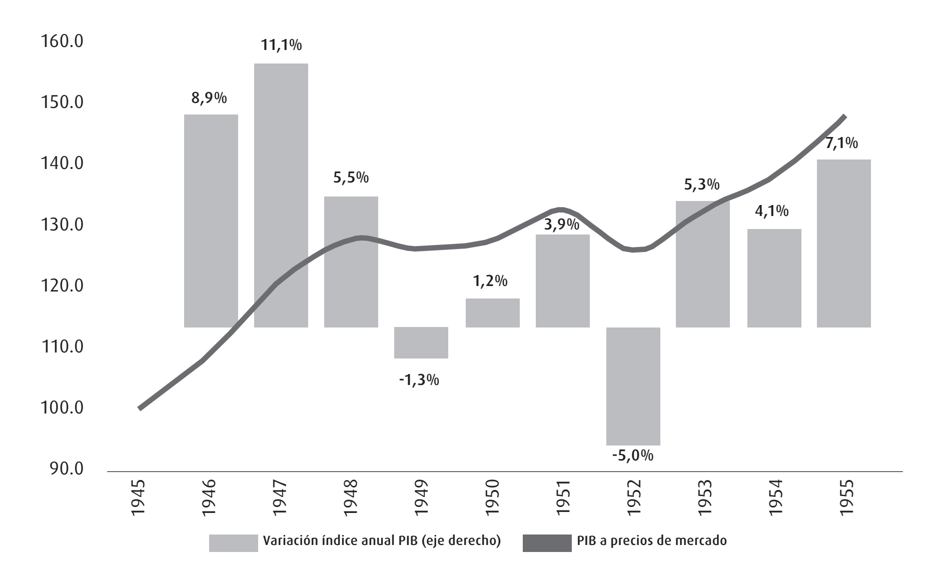
5. Los pilares del modelo económico del peronismo

Durante la década peronista, el PIB creció a una tasa anual acumulativa del 4%, motorizado por una expansión del consumo privado, que se incrementó ligeramente por encima del 4,3% anual acumulativo.

Los primeros años del gobierno peronista se caracterizaron por un fuerte crecimiento económico; sin embargo, a partir de 1949 y hasta 1951 la economía mostró mayores dificultades para crecer, y en 1952 sobrevino una fuerte caída del PIB, en el contexto de una gran sequía que dio lugar a la peor

crisis económica que enfrentó el peronismo. A partir de 1953 y hasta el derrocamiento de Perón en 1955, la economía recuperó la senda de crecimiento acumulando importantes tasas de crecimiento.

Gráfico 1. PIB a precios constantes (1993) y variación interanual.
En números índices y porcentaje



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2010).

De manera esquemática, puede señalarse que el modelo económico del peronismo se apoyó sobre 3 pilares que se encontraba estrechamente relacionados entre sí: a) el desarrollo del mercado interno; b) el fomento activo a la industrialización, y c) un mayor involucramiento del Estado en la economía.

Perón adhería a la tesis subconsumistas que afirmaban que las tendencias al estancamiento eran producto de la insuficiencia de demanda de los bienes de consumo, que tenía su raíz en una desigual distribución del ingreso (Rubinzal, 2010). Así, bajo esta mirada, el fortalecimiento de la capacidad de compra de los asalariados no solo implicaría mejorar la distribución del ingreso sino que contribuía a evitar las crisis recurrentes del capitalismo.

Este proceso de redistribución del ingreso fue impulsado desde el Estado y adoptó formas muy diversas, como el desarrollo de una profusa legislación laboral, la extensión de la seguridad social, el desarrollo de un sistema

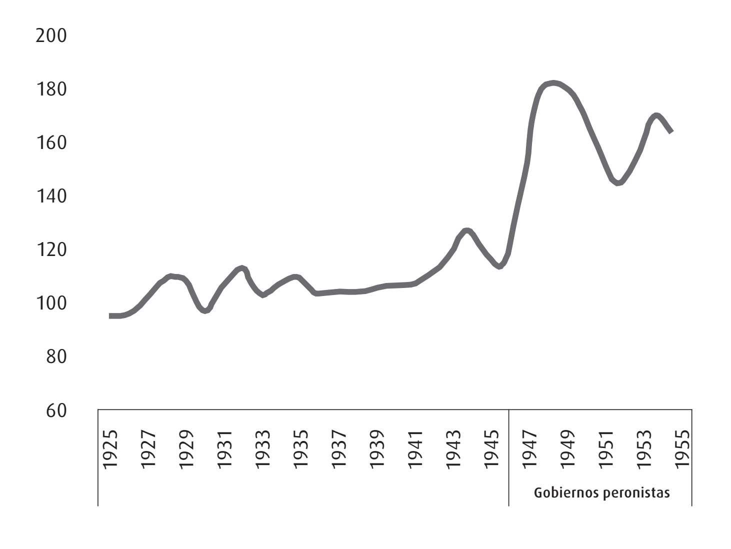
público de salud, o la imposición de determinados niveles salariales y el fomento de afiliación sindical.

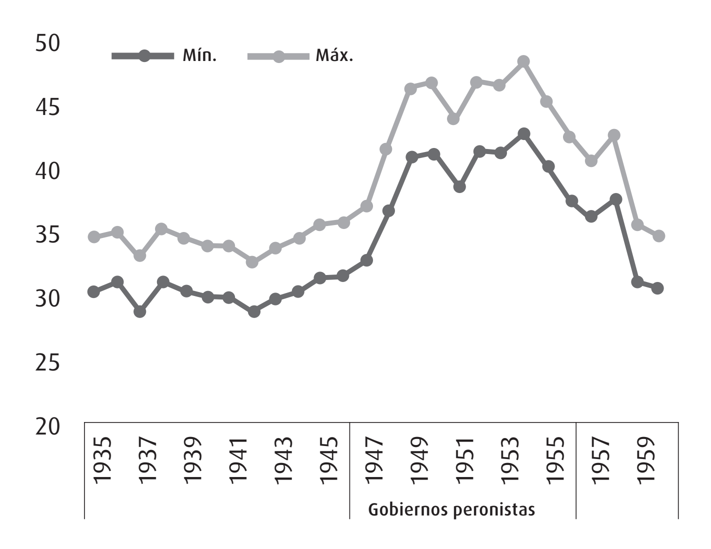
Así, mientras durante el modelo agroexportador las medidas económicas estaban orientadas a generar mercado externo para los productos locales, durante el peronismo se inaugura un ciclo de políticas económicas orientadas al fortalecimiento del mercado interno. Durante la década peronista los salarios industriales se vieron incrementados en términos reales más de un 33% e implicaron un salto de nivel respecto a las décadas previas. Esta dinámica salarial generó un fuerte incremento de la participación de los asalariados en el PIB.

En este sentido, Graña presenta dos estimaciones, una de mínima y otra de máxima, de participación de la masa salarial en el PIB. En su versión de mínima, la participación de los asalariados pasó del 31% en 1945 al 40% en 1955, con un máximo en 1954 de 42,5%; en tanto que en la estimación de máxima la participación pasó de 35,6% en 1945 al 45% en 1955, con un máximo de 47,9% en 1954 (Graña, 2007).

En cualquiera de las dos estimaciones se muestra que hubo un incremento en la participación de los asalariados de entre nueve y diez puntos porcentuales.

Gráfico 2A. Salario real industrial. 2B. Participación de los asalariados en el PIB (estimación de máxima y de mínima).





Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2010) y Graña (2007).

La contracara del fortalecimiento del mercado interno fue el desarrollo de la capacidad industrial. Como hemos mencionado, durante la década de 1930 había crecido de manera "espontánea" un incipiente sector industrial, y a partir del peronismo este desarrollo pasó a ser fomentado, direccionado y en muchos casos dirigido por el Estado. Así, la industria se convirtió en el sector clave en torno al cual se articuló la estrategia de desarrollo nacional.

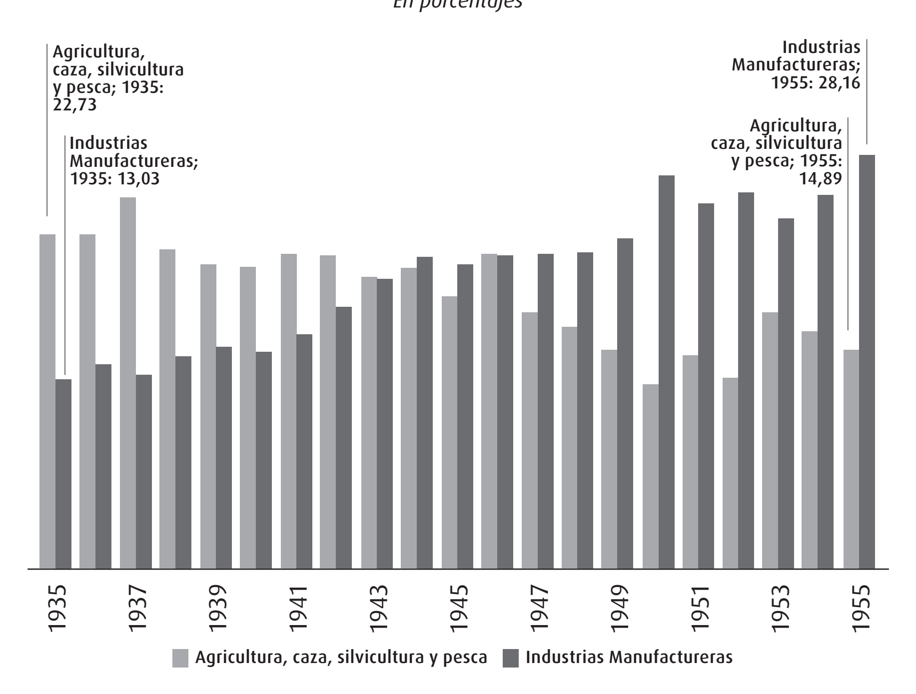
Pero esta política también implicó una transformación en el perfil industrial del país, a partir de la planificación económica que se cristalizó en la implementación de dos planes quinquenales. Hasta la década de 1940, la industrialización había estado ligada mayormente a la transformación de productos primarios; durante los gobiernos peronistas se articuló un conjunto de políticas cambiarias, comerciales, impositivas y crediticias, que tuvieron a algunos sectores como destinatarios privilegiados, como por ejemplo, la metalmecánica. Como resultante de estas políticas ganaron participación en la producción industrial los sectores productores de metales, vehículos y maquinarias y aparatos eléctricos, en tanto que perdieron peso ramas como alimentos y cueros (Rapoport, 2000).

Esta transformación de la estructura productiva se evidenció, por ejemplo, en que mientras la industria creció entre 1945 y 1955 un 58,5%, la actividad agropecuaria se expandió 21,6%. De esta manera, el peso de la actividad in-

dustrial en el PIB se incrementó sensiblemente en detrimento del agro. Si bien, como se observa en el gráfico 3, la industria venía ganando peso con anterioridad a los gobiernos peronistas, es innegable que esta tendencia continuó y se profundizó entre 1945 y 1955, cuando el peso de la industria pasó de 20,7% a 28,2%, en tanto que el de la agricultura cayó del 18,7% a 14,9%.

Gráfico 3. Peso de la agricultura y la industria en el PIB.

En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2010).

Por su parte, el Estado reconfiguró su rol económico y, además de la estrategia de fortalecimiento de los ingresos de los asalariados y fomento del sector industrial, asumió la administración del comercio exterior y ejerció de manera directa determinadas actividades productivas a partir de la creación de empresas públicas y la nacionalización de los servicios públicos.

6. La Constitución de 1949

El peronismo triunfó holgadamente en las elecciones a convencionales constituyentes del 5 de diciembre de 1948.[2] Esa mayoría política posibilitó la sanción de la nueva Constitución, el 11 de marzo de 1949, a pesar del retiro de los convencionales opositores.

El texto constitucional confirió al Estado un papel relevante en el proceso económico. La nueva Carta Magna reemplazó el paradigma liberal que caracterizaba a la anterior Constitución (Cholvis, 2009).

El peronismo impulsaría una ampliación del concepto de ciudadanía. Esa redefinición implicaba contemplar, además de los derechos políticos, el aspecto social. Daniel James explica que

> la ciudadanía ya no debía ser definida más simplemente en función de derechos individuales y relaciones dentro de una sociedad política, sino redefinida en función de la esfera económica y social de la esfera civil [...] al subrayar constantemente la dimensión social de la ciudadanía, Perón desafiaba en forma explícita la validez de un concepto de democracia que la limitaba al goce de derechos políticos formales, y a la vez ampliaba ese concepto hasta hacerlo incluir en la participación en la vida social y económica de la Nación (James, 1990: 27).

En ese sentido, la inclusión de los derechos sociales supuso una novedad en la tradición constitucional argentina. Así, la Constitución de 1949 se inscribió en la corriente del constitucionalismo social presente en casos como el de la Constitución mexicana de 1917, la alemana de la República de Weimar o la de la República española (Cattaruzza, 2009).

7. El modelo económico de la Constitución de 1949

En el capítulo IV del texto constitucional, bajo el título "La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica", se plasmó la mirada

2. El peronismo obtuvo 1.590.634 votos, el radicalismo 834.436, los comunistas 85.355, los nacionalistas 2.109 y 180.000 ciudadanos votaron en blanco.

respecto a cómo concebía el peronismo la economía y sus principios rectores, pero también brindaba definiciones operativas de política económica destinadas a encauzar y delimitar el accionar de los actores económicos.

En el artículo 38 se destacaba que "la propiedad privada tiene una función social" y que

> incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad y procurar a cada 1abriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva.

Resulta interesante que un proyecto, como fue el peronismo, que tuvo su eje en el desarrollo industrial haya optado porque la primera referencia sectorial que aparezca en el texto constitucional esté destinada al "campo", en este caso para establecer limitaciones específicas al sector privado, y subordinar la propiedad y actividad agropecuaria a un fin superior: "desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad". A la par, se establece de manera explícita la posibilidad de que el Estado propicie una reforma agraria que afecte la configuración de la propiedad, para que quien trabaje la tierra pueda acceder a ser propietario. Cuestión que constituía un desafío abierto y latente a los sectores que habían sostenido el MAE.

La incorporación de este artículo en la Constitución, que se enmarcó en una estrategia más amplia tendiente a la desconcentración de la tierra y a que los arrendatarios pudieran transformarse en propietarios, tuvo particular intensidad durante el primer gobierno de Perón, e incluyó, además de la legislación específica, el congelamiento de los precios de arrendamiento, la suspensión de desalojos, expropiaciones puntuales y el otorgamiento de créditos preferenciales para quienes adquirieran las tierras que venían trabajando. Estas políticas contribuyeron a que se produzca una caída de la superficie cultivada por arrendatarios y medieros, a la par que se redujo el tamaño medio de las explotaciones (Rubinzal, 2010).

Basualdo sostiene que los procesos populares surgen como respuesta a la crisis del bloque de poder hasta entonces hegemónico y, por lo tanto, reaccionan a la forma de dominación implícita en dicha hegemonía (Basualdo, 2011). Siguiendo esta argumentación, es posible señalar que es en el artículo 38 donde

queda de manifiesto de manera más acabada el antagonismo con el patrón de acumulación agroexportador al cual el peronismo se oponía.

Por su parte, en el artículo 39 se establecía que "el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino".

Sin embargo, el núcleo fundamental de las prescripciones económicas se concentraba en el artículo 40, donde se define cabalmente el rol del Estado en la economía y los alcances y limitaciones del sector privado:

> la organización de la riqueza y su explotación tiene por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

Es decir, en el texto constitucional, el Estado se reserva para sí la administración del comercio exterior y establece la posibilidad de monopolizar determinadas actividades en función del interés general. Pero también reconoce la posibilidad de limitar el accionar del sector privado para evitar conductas anticompetitivas.

Vale destacar que la relevancia asignada a la participación estatal en el comercio internacional estaba en línea con la estrategia llevada adelante por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que si bien no llegó a monopolizar el comercio exterior, concentró una parte mayoritaria de las exportaciones.[3]

3. Susana Novick (1986) estima que el IAPI concentró la exportación del 80% de la cosecha triguera y el 50% del resto de los cereales.

Dicho instituto funcionaba a partir de desacoplar los precios internos de los internacionales. En épocas de precios internacionales altos (1946-1949) el precio pagado por el IAPI a los productores se ubicó por debajo del que obtuvo en el mercado internacional, lo que le permitió al gobierno captar por esta vía una parte de la renta agraria; asimismo, con el deterioro de los términos de intercambio (a partir de 1949 y hasta 1955) el IAPI subsidió a los productores a partir de la fijación de precios internos más altos que los vigentes internacionalmente.

El IAPI también centralizó las importaciones de materias primas y bienes de capital, y a partir de ello desempeño un rol importante evitando que la competencia internacional afectara a la producción local.

En este sentido, dada la relevancia que la administración del comercio tuvo en la estrategia de desarrollo del peronismo, no sorprende su inclusión en el texto constitucional.

Otro de los principales hitos de la Constitución de 1949, y que también se encuentra contenido en el artículo 40, es la nacionalización de los servicios públicos:

> los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de los particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine. El precio de la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una garantía razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido.

El doctor Arturo Sampay, padre ideológico de esa Constitución, sostuvo:

> la llamada nacionalización de los servicios públicos y de las riquezas básicas de la colectividad, además de haber sido aconsejada por razones políticas, como la seguridad del Estado, y por consideraciones económicas, como el acrecentamiento de la producción de esas riquezas –ya que para hacerlas rendir al máximo la técnica moderna exige una orientación colectiva y amplia, sólo posible en manos del Estado–, ha sido movida también por la necesidad de convertirlos en instrumentos de

> la reforma social. Porque la nacionalización o estatización de los servicios públicos –que es lo mismo–, al suplantar el espíritu y la organización capitalista de su gestión, permite fijar el precio y la distribución del servicio, no en procura del lucro privado, sino por criterios de utilidad social (Sampay, 1949: 206).

Además, la Constitución prohibió la explotación petrolera por parte de las compañías privadas y, como se dijo, extendió el universo de derechos sociales reconocidos constitucionalmente, cuestión que se analiza a continuación.

8. El trabajador como fuente de demanda y objeto de tutela

Como fuera desarrollado previamente, con la emergencia del peronismo, se consolidó el patrón de acumulación basado en la industrialización por sustitución de importaciones, que tenía entre sus pilares el fortalecimiento del mercado interno; lo que ponía en el centro de la escena al trabajador, pensado ya no como un costo sino como un actor clave en el desarrollo económico.

Esta centralidad adquirida por el trabajador en el proceso económico tuvo su correlato en la Constitución del 49, donde se incluyó un capítulo destinado a los "Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, y de la educación y la cultura". En su artículo 37 (inc. 1) establecía como derecho especial el de trabajar, a la par que se destacaba que "el trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la *comunidad*" (el destacado es propio).

Es decir, consistentemente, en la Constitución del 49 el trabajo es un derecho especial del trabajador, pero no es exclusivamente un derecho individual, ya que al ejercerlo beneficia a la comunidad en su conjunto. De esta manera, en el mencionado artículo se destaca que el trabajo es "la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general" y agrega "de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quien la necesite". Pero más aún, esta idea se refuerza al establecer el derecho a una retribución justa (art. 37, inc. 2)

> siendo la riqueza, la renta y el interés del capital *frutos exclusivos del trabajo humano*, la comunidad debe organizar y reactivar las fuentes de producción en forma de posibilitar y garantizar al trabajador una retribución moral y material que satisfaga sus necesidades (el destacado es propio).

En la conjugación de los dos incisos destacados, queda de manifiesto el enfoque del texto constitucional: el trabajo y el salario son, en primer lugar, una fuente de justicia social, pero también un elemento fundamental en el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Además de establecer otro tipo de derechos (como a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, preservación de la salud, al bienestar, a organizarse sindicalmente, a la protección de la familia y al mejoramiento económico[4]), se incluía el derecho a la seguridad social. En efecto, en el inciso 7 del referido artículo se señalaba que los individuos tienen derecho

> a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados, unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos periodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales.

Esta definición constituía un giro copernicano en lo que se refiere a la atención de las contingencias de la vida, que dejaban de ser una responsabilidad individual para transformarse en una obligación de la sociedad en su conjunto.

Como fuera mencionada, la extensión de la seguridad social durante los dos primeros gobiernos peronistas, fue otra de las formas en las que se propició un nuevo patrón distributivo. El beneficio jubilatorio dejó de ser un privilegio para los trabajadores de algunas ramas y pasó a estar generalizado para todos los empleados formales. Además, hacia fines del segundo gobierno de Perón, se abandonó la lógica de capitalización individual, y como nuevo paradigma previsional se impuso la solidaridad intergeneracional del régimen de reparto (Rubinzal, 2010).

4. Curiosamente el derecho de huelga no se incorporó al plexo constitucional.

En este sentido, si los artículos 38 a 40 de la Constitución ponían de manifiesto la mirada respecto al funcionamiento del modelo económico, el rol del Estado y las facultades y limitaciones del sector privado, el artículo 37 condensaba la mirada respecto al rol que el trabajador desempeñaba en dicho modelo.

9. Comentarios finales

El peronismo inauguró una estrategia de política económica que contribuyó a la consolidación de un patrón de acumulación y a un determinado consenso distributivo. La Constitución del 49 reflejó los trazos principales de la economía política del peronismo, y, como hemos destacado, el texto constitucional combinó definiciones conceptuales generales con prescripciones bastante precisas de política económica.

En septiembre de 1955 un golpe de Estado puso fin al segundo mandato del general Perón, y en un proceso viciado de ilegitimidad, hacia 1956, se restableció la Constitución de 1853.

Sin embargo, a pesar de los cambios políticos, de la persecución y proscripción del peronismo, de la sucesión de gobiernos con concepciones y herramientas de política económica diferentes, el núcleo central del consenso distributivo y de la estrategia de desarrollo que se consolidó durante el peronismo perduró mientras estuvo vigente la ISI hasta mediados de la década de 1970.

Vale destacar que la existencia de un consenso distributivo (vigente durante la ISI) no implica que no haya habido intensos conflictos (entrelazados con profundas disputas políticas), sino que nos referimos a que había un principio de acuerdo más o menos difundido respecto a las características centrales del patrón de acumulación.

Para decirlo de otro modo, a pesar de ser un período signado por la interrupción del orden democrático, la represión, la persecución y la violencia política, y una gran conflictividad social, esto no socavaba de manera fundamental las bases sobre la que se asentaba la distribución del ingreso. Un buen ejemplo de esto último es que, con avances y retrocesos, el salario real continuó su tendencia al alza, aun bajo gobiernos dictatoriales y profundamente antiobreros. Durante los años que estuvo vigente la ISI, la economía

argentina vivió un periodo de fuerte crecimiento económico, y su población gozó de niveles de vida que habían sido inéditos hasta entonces.

Lejos de las tesis que sostienen que el peronismo fue el inicio de la decadencia y el estancamiento argentinos, autores como Schteingart destacan que si la economía entre 1975 y 2015 hubiera seguido creciendo al ritmo que lo hizo entre 1945 y 1975, la Argentina tendría un PBI per cápita equivalente al de países como Italia o España. Además, en 1974 el salario real alcanzó el mayor poder adquisitivo de la historia económica argentina, y se registraron los mejores niveles de distribución del ingreso (Schteingart, 2017).

Este patrón de acumulación y el consenso distributivo que llevaba implícito tuvieron su final abrupto a partir del viraje económico que significó el plan económico implementado en 1976 por la última dictadura militar.

Contrariamente a la idea de que la ISI se encontraba agotada, la evidencia muestra que su abandono tuvo lugar en un contexto en el que la economía crecía a elevadas tasas, y donde la maduración de las exportaciones industriales había contribuido a relajar la restricción externa.[5]

Desde el abandono de la ISI, no se ha logrado articular un nuevo consenso distributivo que haya permitido hilvanar otro ciclo de crecimiento de largo plazo; y como consecuencia de las políticas aplicadas por las diferentes experiencias neoliberales (que tuvieron lugar durante buena parte de los últimos 40 años) se produjo un fuerte retroceso en términos de salario, desocupación, condiciones de trabajo y distribución del ingreso, que no ha sido posible recuperar.

Salir del laberinto en el que se ha enredado la economía argentina es el desafío al que nos enfrentamos como sociedad. La revisión de la experiencia del peronismo, de su programa económico y de la visión plasmada en la Constitución del 49, así como la de todo el ciclo de la ISI, con sus luces y sombras, tiene que servir para aportar a esta tarea.

No para proponer acríticamente la mera repetición de políticas y estrategias que tuvieron lugar en contextos muy diferentes al actual, sino para extraer las lecciones que brinda la historia y ponerlas al servicio del desarrollo nacional.

5. Al respecto véase Basualdo (2010) y Schteingart (2017).

Bibliografía

Adamovsky, E. (2009). *Historia de la clase media argentina: apogeo y decadencia de una ilusión 1919-2003*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Basualdo, E. (2004). *Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del perfil industrial: éxitos y fracasos*. Buenos Aires: Flacso.

----- (2010). *Estudios de Historia Económica Argentina, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

----- (2011). *Sistema político y modelo de acumulación, tres ensayos sobre la argentina actual*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Beveridge, W. (1947). *La ocupación plena*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cattaruzza, A. (2009). *Historia de la Argentina. 1916-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cholvis, J. (2009). La Constitución de 1949. *Realidad Económica* (242).

Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires: Fundación Norte-Sur.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Ariel.

Graña, J. (2007). *Distribución funcional del ingreso en la Argentina. 1935-2005*. CEPPED Documento de trabajo N°8. Buenos Aires.

James, D. (1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Novick, S. (1986). *IAPI, auge y decadencia*. Buenos Aires: CEAL.

Rapoport, M. (2005). El retorno de un heterodoxo: Raúl Prebisch. *Ciclos, XV*(29).

Ruiz Jiménez, L. (2007). A la búsqueda de la democracia verdadera: la apuesta rooseveliana de Tamborini y Perón. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados, XXIV*(46).

Rubinzal, D. (2010). *Historia Económica Argentina (1880-2009). Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Sampay, A. en Argentina. Convención Constituyente (1949). *Diario de Sesiones*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

Schteingart, D. (2017). *Las economías de Argentina, Brasil y Estados Unidos en el muy largo plazo*. Recuperado de https://medium.com/@danyscht/las-econom%C3%ADas-de-argentina-brasil-y-estados-unidos-en-el-muy-largo-plazo-6fb8d7aa510b

L'aporie du constitutionnalisme social

Justicia social y legitimidad democrática en la Constitución Nacional de 1949

Nicolás Emanuel Olivares

1. Introducción: *présidentialisme ou constitutionnalisme social*[1]

La teoría constitucional de mediados de siglo XX ha sido habitualmente caracterizada por dos fenómenos políticos, habitualmente disociados pero que constituyen dos caras de una misma moneda. Por un lado, existe abundante bibliografía especializada que destaca un giro presidencialista en las formas, prácticas, diseños y normas gubernativas destinado a garantizar un mayor control e intervención del comportamiento de los ciudadanos así como de los mercados de bienes y servicios (Elgie, 1999; Poguntke y Webb, 2005; Fabrinni, 2009). Por otro lado, también abundan estudios normativos y empíricos que señalan la proliferación de derechos enfocados a tutelar ciertos sujetos colectivos especialmente vulnerables, tales como niños, ancianos, mujeres y trabajadores. La emergencia de dichos derechos sociales, o bien la inserción de estos en ciertas constituciones escritas, permitirían hablar de la emergencia de un prolífico constitucionalismo social (Pisarello, 2012; Medici, 2012; Gargarella, 2014).

En términos generales, la confluencia de estos dos fenómenos aparentemente inconexos habría dado lugar a la existencia de un modelo político, jurídico y social de Estado que pasaría a denominarse *Estado de bienestar social*, donde la preocupación no solo sería el bienestar de una pequeña o minoritaria clase alta, media o alta burguesa, sino que se haría foco en contener

1. Agradezco a E. F. Llamosas, M. Moroni, M. Benente, L. Vita y M. A. Medici por sus generosos comentarios efectuados a una versión preliminar de este trabajo de investigación posdoctoral.

económica, cultural y socialmente a aquellos grupos colectivos especialmente desaventajados. En particular, cabe señalar que la Constitución de 1949 consagraba como derechos especiales, los del trabajador, familia, ancianidad, educación y cultura, lo cual daba cuenta de su pertenencia a la corriente constitucionalista social (González Arzac, 1999: 19).

En términos particulares, en la Argentina dicho proceso constituyente social se produjo bajo el gobierno popular de J. D. Perón, quien asumió un rol preponderante como líder político identificado con los más débiles, o los "descamisados" como prefería decir. La construcción discursiva agonal de un "nosotros", el pueblo obrero, trabajador, digno de justicia y equidad, y un "ellos", la oligarquía empresarial, las corporaciones, oligopolios y monopolios, fue parte del contexto de enunciación y justificación de la Constitución social de 1949.

Sin embargo, los inspiradores, constituyentes y redactores de aquella Constitución –luego violentamente derogada–, se basaron en teorías que no pueden ni deben reducirse a los típicos análisis respecto del bienestarismo, ni a los ensayos mejor logrados sobre el agonismo peronista. La norma fundamental, inspirada profundamente en las teorizaciones de A. Sampay, abrevó de diversas corrientes intelectuales que podrían ser sintetizadas en dos: un cristianismo comunitarista que daría forma a una particular concepción del valor *justicia social* y un populismo decisionista que brindaría el contenido y límites al valor *legitimidad democrática*. Desde luego, estos términos o etiquetas no son los originalmente empleados por aquel autor, aunque sí mucho deben a las palabras expresamente por él emitidas en sus nutridas y abundantes recomendaciones como redactor y miembro informante de la Constitución Nacional argentina de 1949. En otras palabras, y de aquí en adelante, este ensayo debiera ser leído como un esfuerzo intelectual –espero bien logrado– de encausar los valiosos aportes constitucionales de A. Sampay, devolviéndoles su relevancia y trascendencia, opacadas no solo por la violencia de la autorreferida "Revolución Libertadora" de 1955 sino, peor aún, por la de los sistemas de pensamiento neoliberales o, mejor dicho, libertarios.

2. *La communauté vient en premier!* Justicia social, neotomismo y comunitarismo

A. Sampay percibía la justicia "como pauta axiológica del bien común para el que las libertades formales no son garantía suficiente" (González Arzac, 1999: 8). En palabras de este valioso pensador argentino:

> la justicia social es la virtud que requiere del propietario la gestión y el uso correcto de sus bienes; el proyecto de reforma limita el derecho de propiedad, y crea obligaciones en la medida que las requiere la justicia social. Por tanto la justicia social es el fiel que balancea el uso personal de la propiedad con las exigencias del bien común (Sampay, 1999: 174-175).[2]

La Ley Nacional N° 13233 había declarado necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones "para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la nación" (González Arzac, 1999: 16).

En su perspectiva social de la justicia, A. Sampay subordinaba los procedimientos y resultados en materia de derechos sobre bienes adquiridos en conmutaciones particulares, así como las apropiaciones privadas originarias al derecho más general al bienestar humano, el cual a su entender constituye la meta, objetivo o fin primordial de la justicia humana (González Arzac, 1999: 49).

En contraposición a perspectivas y diseños constitucionales liberales capitalistas, o bien en sus términos oligárquicos y/o elitistas, dicho autor contrapone dos concepciones del valor *justicia*, las que podríamos denominar como *libertaria* y *social*. La primera de ellas, la libertaria, liberal u oligárquica, sostiene que "dar a cada uno lo suyo comporta la intangibilidad de los bienes adquiridos en los cambios particularizados y en las apropiaciones privadas originarias" (González Arzac, 1999: 45). A esta primera concepción, A. Sampay la define como subjetivista, dado que es la justicia de un grupo oligárqui-

2. En definitiva, conforme a Sampay, "por justicia social debe entenderse la justicia que ordena las relaciones recíprocas de los grupos sociales, los estamentos profesionales y las clases, con las obligaciones individuales, moviendo a cada uno a dar a los otros la participación en el bienestar general a que tienen derecho en la medida en que contribuyeron a su realización" (Sampay, 1999: 176).

co elitista que maneja en su exclusivo provecho los bienes que en principio deberían estar destinados a todos los miembros de la comunidad, conservando así un pequeño grupo de personas el predominio político (1999: 69-70). De la segunda, del bien común, social o comunitaria, afirma que

> dar a cada uno lo suyo significa la obligación de promover en conjunto las condiciones para que cada uno de los miembros de la comunidad reciba lo que necesita para desarrollarse integralmente, y esto es, lo suyo que a cada uno le es debido (González Arzac, 1999: 49).

A esta segunda concepción de la justicia, A. Sampay la denomina como objetivista, dado que un grupo de personas trabaja en beneficio del bien común, es decir, de un gran número o mayoría de ciudadanos y grupos sociales (1999: 70).

Para este autor, el calificativo de política y democrática solo merece ser endilgado a la segunda concepción, es decir a la justicia social, dado que a su entender "la constitución democrática es la que para alcanzar el bienestar general conforman los sectores populares, o sea la multitud de las personas con género de vida retrasado respecto al grado de civilización alcanzado" (González Arzac, 1999: 50).

Más precisamente, el concepto de justicia social de tipo tomista comunitario asumido por A. Sampay se compondría de dos elementos principales, complementarios, necesarios y suficientes, a saber: a) bienes materiales y b) bienes culturales. Por un lado, la justicia social en su sentido material se alcanzará únicamente "gracias al progreso de la técnica del trabajo y al régimen de utilización pública de los instrumentos modernos de producción, todos y cada uno de los miembros de la comunidad dispongan de los bienes que necesiten" (González Arzac, 1999: 54). Por otro lado, la justicia social en su sentido cultural, se alcanzará únicamente "cuando debido al progreso de la cultura general hayan adquirido un alto grado de perfección moral" (González Arzac, 1999: 54).

Aquí cabe destacar una nueva particularidad, ya que para la perspectiva tomista comunitaria de A. Sampay la democracia social en tanto perspectiva ideológica y forma política justa se compone a su vez de dos elementos, siendo uno el de la justicia social y otro el de la legitimidad democrática. En este

sentido, justicia y legitimidad están íntimamente imbricados en el sistema de pensamiento político del autor, de manera que

> cuando el progreso de los medios productivos y de la cultura general creen la suficiencia de bienes y hábito común de las virtudes cooperativas [justicia social], se ha de desembocar en una sociedad solidaria, no escindida por la incesante lucha entre el pueblo y la oligarquía, sino animada principalmente por la amistad [legitimidad democrática] (González Arzac, 1999: 19, los añadidos entre corchetes me pertenecen).

A los fines de ganar en precisión y claridad, en el apartado inmediatamente subsiguiente especificaremos qué debe entenderse por legitimidad democrática en la obra de A. Sampay, siendo ella uno de los dos elementos constitutivos del concepto más general de *democracia social.* Sin embargo, como se trasluce ya del pasaje o cita inmediatamente anterior, se podrá verificar que en el modelo democrático social de A. Sampay, el valor *justicia social* es fundante y prioritario con relación al valor *legitimidad democrática*. En este sentido, señala que "si la constitución organiza a la comunidad política para que ésta cumpla su fin, que es la plena obtención de la justicia, el fin último de la Constitución debe ser también la efectuación de la justicia" (1999: 70). Aquí puede verse claramente cómo A. Sampay somete el valor *legitimidad democrática* o bien lo condiciona al cumplimiento o persecución de determinada concepción del valor *justicia social.* Es este desequilibrio o desbalance en la ecuación normativa final el que entendemos da paso al populismo decisionista efectivamente consagrado en el apartado orgánico constitucional de 1949.

En cuanto a la concepción humanista, neotomista, neoaristotélica o bien comunitarista del hombre de A. Sampay, cabe destacar que señala que

> el hombre es un ser objetivo, cuya esencia puede ser, en consecuencia, aprehendida por su propia inteligencia y cuyo fin a cumplir, determinado por su esencia, es realizable por su voluntad. Genéricamente es un animal, pero es, además, un ser espiritual, lo cual lo sitúa en el vértice de la escala zoológica (1999: 116).

El rasgo teleológico del ser humano, o mejor dicho, el bien final hacia el cual tiende es la felicidad o bienestar. En este sentido, A. Sampay señala que

> el afán de ser feliz es un impulso inexorable del ser humano. Mas no puede proveerse de los bienes que lo hacen feliz en el aislamiento, por lo que su propia naturaleza, pues, lo impele a formar comunidades que tienen por objeto contribuir, en el orden su felicidad (Sampay, 1999: 117).

En este contexto, A. Sampay afirma que

> un acto justo, en sentido estricto, es el ejecutado obedeciendo a la conciencia del agente, la cual manda que tal acto sea cumplido por ser justo. De suerte que alguien carente del hábito de ser justo puede realizar esporádicamente actos justos. En cambio, el justo obra habitualmente actos justos (1999: 119).

La comunidad política guiada por la meta última del bien común, no obstante, permanece dividida según A. Sampay en dos grupos sociales antagónicos e irreconciliables, lo cual plantea una genuina contradicción con su visión neorrepublicana de la amistad cívica, ya que a priori parte de un diálogo y reciprocidad imposible de lograr. El mediador político que evitaría el antagonismo extremo sería un líder político, en particular un líder político presidencial sustentado por un movimiento político popular. En remisión directa a la obra de Maquiavelo, destaca que "en toda república hay dos clases sociales, la de los pobres y la de los ricos; y todas las leyes que se hacen en favor de la libertad, nacen de la lucha entre ellas" (Sampay, 1999: 121).

Desde esta perspectiva neocomunitaria o neoaristotélica del hombre y de la comunidad, afirma que

> la justicia es la virtud que regla los actos externos cuyo objeto son los cambios de bienes. Ahora bien: esta virtud es la única factible de ser impuesta por la coerción externa, pero como la libertad del hombre no soporta una violencia generalizada y permanente, el Estado, mediante la educación, debe tender a que sus miembros adhieran habitualmente a esta virtud (Sampay, 1999: 118).

Cabe aclarar que en el esquema de pensamiento de A. Sampay, el educador no es el Estado constitucional trino sino el jefe presidencial, el líder político, quien comprende las necesidades de los trabajadores y grupos mayoritarios (1999: 151-153). En otras palabras, asevera que el rol de presidente de la nación argentina, cuando el mismo es encarnado por un líder perteneciente

a un movimiento popular constituye la principal garantía de la estabilidad y legitimación de un orden político social justo, sistema constitucional social, o bien estado social de bienestar (1999: 152).

Desde esta perspectiva comunitarista de la justicia social y populista de la legitimidad democrática, emerge como lógicamente deducible que ciertos derechos políticos fundamentales se vean atemperados, limitados o bien lisa y llanamente negados. Este es el caso del derecho positivo, es decir, constitucional y por tanto legal, a huelga. En la prosa del mismísimo A. Sampay, el constitucionalismo social peronista sostenía que

> el derecho de huelga es un derecho natural del hombre en el campo del trabajo como lo es el de resistencia a la opresión en el campo político; pero si bien existe un derecho natural de huelga no puede haber un derecho positivo de huelga, porque […] es evidente que la huelga implica un rompimiento con el orden jurídico establecido que, como tal, tiene la pretensión de ser un orden justo (1999: 164).

En palabras del mismísimo autor, cabría afirmar que

> cuando en la Argentina se produjo la irrupción de la democracia como efecto inmediato de la ley Sáenz Peña, y ese vasto movimiento popular se nucleó alrededor de la figura magnética de Hipólito Yrigoyen, jefe de partido y jefe de Estado a la vez, nuestro país pudo iniciar el viraje, gracias a la organización del poder ejecutivo y a sus vigorosos atributos, desde el estado abstencionista y neutro hacia un Estado económico y cultural (1999: 164).

En otras palabras, consideramos que la exclusión del derecho positivo de huelga es la marca ineludible de que el modelo político adoptado expropia ciertos derechos políticos de los trabajadores en pos de un Estado comunitarista populista.

En la perspectiva comunitaria y populista asumida por A. Sampay todos los ciudadanos están sometidos al Estado, o más precisamente al poder del Estado, es decir al presidente de la nación. En sus términos, "los hombres están subordinados al estado para, de esta manera, resultar coordinados para un mismo fin: el bien común" (1999: 159). A los fines de que los ciudadanos más desaventajados no se vean dominados y sometidos a un grupo económico oligárquico se requiere un fuerte poder presidencial sustentado

en un movimiento político popular. En términos extremadamente explícitos, A. Sampay sostiene que la revolución social, es decir, el empoderamiento de las clases sociales desaventajadas, se imbrica con la convocatoria popular de J. D. Perón quien convocaba a convertir la democracia política en democracia social (1999: 162). Aquí la subordinación de la política a lo social, es decir de la legitimidad democrática a la justicia social peronista, es puesta de manifiesto (Sampay, 1999: 161-162).

La conexión entre una concepción comunitaria de la justicia social y el rol predominante de un movimiento y un líder popular nos obliga a dar mayores precisiones sobre la manera en que dicho constitucionalista define el rol del líder político en el marco de su conceptualización de la legitimidad democrática y la Constitución política.

3. *Le chef commande!* Legitimidad democrática, Constitución global y populismo político

En el proyecto de A. Sampay estaba la invocación al "sistema democrático", referencia que quedaría hecha norma en el artículo 15 de la Constitución Nacional de 1949, lo cual implicaba en términos declarativos expresos la primera mención al término "democracia" en nuestra Constitución, dado que en 1853 no se había empleado (González Arzac, 1999: 17). La idea de democracia social propuesta por A. Sampay entendía que la legitimidad democrática dependía en gran parte de la justicia social, dado que sin las precondiciones económicas y culturales suficientes no era dable la existencia de una democracia moderna (González Arzac, 1999: 18-19). En otras palabras, se proyectaba un Estado social de derecho inspirado en el bien común o de la mayoría, lo cual armonizaba con la idea de democracia como la regla de decisión política mayoritaria por excelencia (González Arzac, 1999: 19).

No obstante, la Constitución establecía la identidad entre mayoría y pueblo, entre una gran parte y el todo, imbricando la idea de comunidad con la de mayoría, a la par que ello aludía implícitamente al movimiento popular que le diere contenido y forma a la misma, es decir, al peronismo. En otros términos, más que populista, la constitución emerge como unanimista, lo cual se trasluce en la idea monolítica de pueblo identificado con un solo

sector, señalando que el bien común es uno solo e indiscutible, adecuada y sabiamente interpretado por un líder político popular, es decir, J. D. Perón.

Para arribar a su concepción comunitarista cristiana de la idea de democracia, A. Sampay se vale de una metodología compleja mediante la cual combina nociones de filosofía política normativa tomista y aristotélica, con elementos de ciencia política social, es decir, a su entender una ciencia política no liberal (González Arzac, 1999: 26).

Al respecto de las bases tomistas sostenía que "todos están contestes en considerar al Estado como una *unidad de orden* causada por un fin, como un conjunto humano teleológico" (González Arzac, 1999: 28). En este marco, rechazaba una definición idealista del Estado de derecho para abrazar una perspectiva realista teleológica, conforme la cual el orden actual de fuerzas opuestas define el contenido y contorno fundamental de cada Constitución política, siendo que ella siempre tiende hacia el bien común (González Arzac, 1999: 28-33). Más precisamente, dicho pensador defendía un concepto de Constitución política neoaristotélico donde dicha idea se imbricaba con las mandas normativas de un sector dominante (González Arzac, 1999: 19, 36-38). En este contexto A. Sampay señala que

> los individuos que constituyen la comunidad política pueden ser la *totalidad* de sus elementos humanos con capacidad para disponer lo atinente al bien común, o pueden ser sólo los miembros de *un sector de esa totalidad*, participando los demás del bien común en la medida en que se lo confiere el sector social constituyente de la comunidad (González Arzac, 1999: 44, la cursiva me pertenece).

A. Sampay sostiene que

> la legitimidad de la Constitución es, por encima de la regularidad jurídica formal con que ha sido dictada y de la realidad de estar vigente, la justificación, por remisión a un valor, del derecho que ella tiene a regir a los ciudadanos y del deber de éstos a obedecerla (1999: 59).

Dicho autor afirma que "la constitución global es el modo de ser y de obrar que adopta la comunidad política en el acto de crearse, de recrearse o de reformarse" (1999: 59). Los principales componentes de dicha "constitución global", o mejor dicho compleja, serían tres especies de constitución, a saber:

i) una Constitución primigenia o cultural, ii) una Constitución real o social y iii) una Constitución escrita o jurídica (1999: 59-62). En primer lugar, toda comunidad política posee ciertos caracteres idiosincráticos, territoriales, culturales, geográficos, tradicionales que determinan una Constitución primigenia o cultural (1999: 60). En segundo lugar, en cada comunidad política existe una clase social dominante que ejerce su poder político mediante ciertas estructuras de poder e impone su predominio sobre otra u otras clases, lo cual influye decisivamente en la distribución de bienes materiales y culturales que se produce al interior de dicha sociedad (1999: 61). En tercer lugar, la Constitución escrita, o más propiamente hablando la Constitución jurídica, refiere a una norma política fundamental que establece la organización del poder político, distinguiendo los poderes constituidos del poder constituyente, así como explicitando una carta de declaraciones, derechos, deberes y garantías individuales, y colectivas o sociales, de quienes integran dicha comunidad (1999: 62).

Desde esta perspectiva política comunitarista y populista, A. Sampay emplea una definición positiva de su idea de democracia sostenida sobre una perspectiva neoaristotélica, así como una definición negativa de la misma por contraste con la perspectiva liberal. Por un lado, en cuanto a la definición positiva, el autor afirma que

> una democracia […] no como modo de elegir los sujetos del poder político sino como forma de Estado que hace de la felicidad del hombre su causa final, y que, para lograrla, reconoce su libertad de acción –implica un acuerdo profundo de los espíritus y de las voluntades sobre la base de una vida común–; entraña una comunidad fundada sobre una concepción del mundo que excluya a las demás, como la verdad repele al error (1999: 190).

Por otro lado, con relación a la definición negativa, sostenía que "el yerro esencial del liberalismo burgués fue concebir la sociedad democrática como un campo abierto a todas las concepciones básicas de la vida común, sin tomar en consideración que fuesen destructoras de la libertad y del derecho" (1999: 190).

El enfoque comunitarista teleológico del constitucionalismo social de A. Sampay se evidencia cuando señala que el análisis a fondo de cualquier ente debe estar antecedido por el conocimiento de su máxima perfección, es decir, de su fin último, lo cual a su vez justifica su origen mismo (1999: 65).

La conexión intrínseca entre la perspectiva comunitaria del valor *justicia social*, la perspectiva compleja o global de la idea de Constitución y una concepción populista política de legitimidad democrática, consistente con un sistema hiperpresidencial sustentado por un cicerón constitucional, puede trazarse en el pensamiento de A. Sampay a partir de su valorización de ciertos pasajes de las obras de B. de Jouvenel, R. Polín y S. Cotta (Sampay, 1999: 91-100).

En primer lugar, de B. de Jouvenel destaca la idea de fin o *telos* político como definitoria del constitucionalismo moderno social. En este sentido, A. Sampay señala que a mediados del siglo XX se ha producido

> el tránsito de la *monocracia* a la telocracia, del gobierno de las leyes al gobierno de los objetivos políticos […] entonces, la cuestión máxima de la ciencia constitucional consiste en descubrir el *telos* propio de la Constitución, y la acción constitucional, sea o no ajustada a un precepto de derecho positivo, es legítima cuando concuerda con aquel fin verdadero, e ilegítima cuando apunta a un fin falso (1999: 91).

A. Sampay consideraba que la Constitución de 1949 era revolucionaria en el sentido de que venía a disputar, no solo en el plano material sino también en el simbólico cultural, la hegemonía del poder político. De este modo, el fin es primordial en tiempos de revolución constitucional, es decir, de cambio de matriz social, de traspaso de un grupo a otro de los medios jurídicos de predominio político (Sampay, 1999: 91).

En segundo lugar, A. Sampay rescata de R. Polín la idea de que los valores no son universales y abstractos, sino culturales, contextuales, situados, subjetivos en relación con una comunidad política dada, con lo cual debe de tenerse por legítimo aquel orden, gobierno o poder que sea instalado por un sector social dominante. En otras palabras, dicho autor francés considera que de la interacción entre la legitimidad formal o jurídica –propia del ordenamiento legal de una comunidad–, la legitimidad externa o estatal –entendida como reconocimiento diplomático por parte de otros Estados de derecho nacionales– y la legitimidad intrínseca –la cual condiciona la validez de los actos al seguimiento de un valor político aceptado generalmente por una comunidad política–, debemos concluir que la legitimidad política, como concepto glo-

bal es complejo, inestable, mudable y subjetivo a las prácticas, tradiciones e idiosincrasia de dicha comunidad (Sampay, 1999: 92-93).

En tercer lugar, el referido constitucionalista argentino destaca la idea de identidad entre poder político real y legitimación o legitimidad de S. Cotta, dado que este autor italiano señala que “la legitimidad es la concordancia del orden jurídico con la manera de pensar de una nación, esto es, con los valores políticos que se propone realizar” (Sampay, 1999: 94). De este modo, para S. Cotta la legitimidad “manifiesta una correspondencia existencial entre el poder y los gobernados con miras a lograr el bien común” (Sampay, 1999: 94). En definitiva, dicho pensador romano sostiene que debe definirse “la legitimidad como la conformidad del poder con la manera de pensar de una nación respecto al bien común” (Sampay, 1999: 96).

Finalmente, si unimos la concepción teleológica del derecho constitucional de B. de Jouvenel con la subjetividad o contextualidad de la idea de legitimidad política de R. Polín, así como con la subordinación de la noción de legalidad formal a la de legitimidad comunitaria de S. Cotta, solo resta por señalar que puede y debe existir entre los miembros de la comunidad un Cicerón capaz de captar adecuadamente las necesidades materiales y culturales de la mayoría en búsqueda de un bien común, con lo cual el sostenimiento de dicho ciudadano ejemplar en el poder sería una condición necesaria de la sostenibilidad del orden jurídico social justo instaurado o a instaurar. Este rol político particular emerge necesariamente de un Estado de derecho que persigue el bien común o la justicia social, imponiendo los deseos, anhelos y necesidades materiales y culturales del pueblo o, mejor dicho, de la comunidad, contra la ambición, avaricia, codicia y retace de un grupo minoritario de oligarcas.

Ahora bien, el lector podría preguntarse: ¿cuál es el aspecto normativo constitucional positivo que denota o explicita esta perspectiva populista hiperpresidencial? La respuesta está en la argumentación esbozada por A. Sampay en relación con la justificación política democrática de la reelección presidencial indefinida contenida en el artículo 78 de la Constitución Nacional de 1949.

En este contexto, corresponde reconstruir y analizar los cuatro argumentos justificatorios principales desarrollados por A. Sampay. Los mismos pueden ser sintetizados de la siguiente manera: 1) argumento democrático: el principio

de gobierno democrático señala que debe ser el pueblo quien decida cuál debe ser su representante, a lo cual no se puede oponer una norma constitucional, la que a su vez se define como la norma emanada de la soberanía popular; 2) argumento sociológico: la sociedad argentina no posee los defectos sociales de formación y comportamiento que sí padecen otras sociedades latinoamericanas; 3) argumento electivo: las reelecciones aportan estabilidad y continuidad en las políticas de Estado contextualizadas en un plan sostenible a largo plazo y 4) argumento revolucionario: la sociedad argentina vive un momento de excepción política en el cual un movimiento popular sostiene y defiende a un líder político que se preocupa especialmente por las más desaventajados (1999: 209-210).

En primer lugar, contra el argumento democrático, corresponde señalar que los cuatro argumentos allí señalados son nítidamente antirrepublicanos, entendiendo por republicanismo aquella perspectiva política conforme la cual se tiene por meta última el valor *libertad política* entendida como no dominación pública ni privada (Pettit, 2012; Martí, 2006, 2007; Ovejero Lucas, 2008, 2016). La dominación pública implica que el Estado en general, o un agente o representante del Estado, impida arbitrariamente en ciertas ocasiones seguir a ciertos ciudadanos ciertos cursos morales de acción legales razonables. La dominación privada conlleva que un particular impida arbitrariamente a otro particular, en ciertas ocasiones, seguir ciertos cursos morales de acción legales razonables (Pettit, 2012: 1-8). De este modo, desde la perspectiva republicana cívica, si otorgamos el poder a un supremo líder, líder de movimiento o presidente de deliberar y decidir en toda cuestión política relevante en reemplazo de las y los ciudadanos, ello implica dominación pública. En otros términos, el argumento democrático no debiera ser tenido simplemente por tal, sino que en precisión de conceptos comporta un argumento democrático populista.

En segundo lugar, contra el argumento sociológico, A. Sampay no aporta datos empíricos, ni datos cualitativos culturales explícitos, específicos, lo suficientemente claros y notorios como para sostener su argumento de que la sociedad argentina es superior a sus pares latinoamericanas. Peor aún, si no existen dichos elementos de prueba, el argumento simplemente termina en transformarse en un segundo argumento basado en la excepción, solo que sin probar las razones de dicha excepcionalidad social. En contra de esta tesitura, numerosos y destacados autores han enfatizado que los indica-

dores sociales, políticos y culturales demuestran que la Argentina en aquel entonces compartía gran cantidad de rasgos culturales, sociales y políticos con sus países vecinos, tales como Uruguay, Brasil y Chile (Pisarello, 2012; Gargarella, 2014). Intentar demostrar la superioridad social de un grupo humano por sobre otro, no solo constituye una estrategia endeble, sino también peligrosa, cercana a la de quienes justifican ciertos arreglos institucionales en función de los rasgos antropométricos de los ciudadanos, o de su formación cívica. Este tipo de argumentos relativo al grado de civilidad es más bien propio de una matriz de pensamiento romántica sustentada en la teoría de las capacidades ciudadanas (Gargarella, 2014).

En tercer lugar, en contra del argumento electivo, no es cierto que, en toda sociedad, contexto y oportunidad una reelección haya traído estabilidad y sustentabilidad a políticas de largo plazo. Por el contrario, muchas veces la permanencia en el poder desgasta el vínculo entre representantes y representados, corrompe a ciertas figuras políticas, o incluso obliga a recurrir a discursos retóricos de superación y crecimiento que no se reflejan en los estándares de medición sociales, económicos y culturales (Novaro, 2010; Gargarella, 2014). Las políticas estatales exitosas de largo plazo suelen sostenerse en acuerdos políticos globales entre diversos sectores sociales, políticos partidarios y religiosos, respecto a temas políticos fundamentales a consideración de cada ciudadanía. Por el contrario, la historia política moderna y contemporánea está plagada de ejemplos en los cuales ciertos líderes populares con representatividad mayoritaria que desarrollaron políticas agonales o de lucha contra otros sectores de la sociedad, sin trazar acuerdos razonables, han sido incapaces de sostener políticas estatales exitosas de largo plazo que beneficien a la ciudadanía en general y a los más desaventajados en particular (Pisarello, 2012; Novaro, 2010). De este modo, el argumento electivo en el mejor de los casos resulta contingente a ciertas particulares circunstancias normativas no ideales que podrían darse temporalmente, lo cual demuestra que resulta falso sostener que si, y solo si, se desea tener una democracia con pleno cumplimiento del valor *justicia social* se requiere entonces un Ejecutivo fuerte como precondición y reaseguro (Gargarella, 2014; Medici, 2012; Flax, 2004).

Finalmente, en cuarto lugar, el argumento revolucionario, el más discutible de todos, se sustenta en la idea de que en aquel entonces la Argentina vivía un momento constitucional excepcional o de excepción. Sostener esta afirmación,

controversial de por sí, requería de mayores esfuerzos argumentativos que los efectuados por A. Sampay. En otras palabras, no basta con señalar la existencia de un líder virtuoso y una gran mayoría de ciudadanos que legitiman sus acciones para sostener que ello es excepcional y venturoso. Peor aún, la historia constitucional argentina nos permite afirmar que este mismo tipo de argumentación era empleado por el régimen rosista para sostener sus medidas políticas, señalando que la unión entre líder y movimiento era indisociable, que sin líder no habría comunidad, así como sin comunidad no existiría tal líder (Myers, 2011; Palti, 2018). Este contenido controversial del argumento excepcional se ve claramente en la postura de A. Sampay cuando afirma que

> este movimiento popular en torno al General Perón –porque cronológicamente, lo primario fue el jefe político, y lo consecuente la formación de los cuadros masivos que los sostienen– se funda en una amplísima confianza en su virtud política y apunta a la realización revolucionaria de los más altos valores en la comunidad (1999: 216).

A mayor abundamiento, existe una farragosa y brillante literatura acerca de las deficiencias normativas de fundar gobiernos hiperpresidenciales en relatos y argumentos de excepción, lo cual implica ni más ni menos que asumir una concepción populista decisionista de la legitimidad democrática (Nino, 1992; Negretto, 1994; Bosoer, 2000; Flax, 2004).

4. *Un long thermidor:* gobiernos autoritarios posperonismo

El golpe militar, político, social, y agregaría cultural, como fue el de 1955, introdujo en la Argentina el ingreso a un largo y lamentable proceso de gobiernos dictatoriales, abocados a la eliminación simbólica y física de aquellos sintagmas y personas cercanas a una perspectiva progresista. El paréntesis peronista ubicado en 1973-1976 no fue suficiente para romper con la matriz castrense coercitiva impuesta desde 1955, alcanzando durante la dictadura militar autodenominada "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983) la perfección del horror.

Como primer paso de este momento político lamentable (1955-1983), el gobierno de la autodenominada "Revolución Libertadora" procedió a anular

primero "de facto" y luego "legalmente" aquellas constituciones políticas sancionadas durante los gobiernos peronistas pretéritos (1946-1955). En particular, la Constitución Nacional de 1949, así como las Constituciones provinciales de La Pampa y Chaco fueron declaradas inválidas, retornando a un sistema normativo anterior, es decir, al de la Constitución Nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898, dejando sin norma constitucional a dichas provincias (Novaro, 2010; López Rosas, 1996; Celso Lorenzo, 1999).

Al violentar el proceso constituyente de 1949, no solo se destituyó una norma constitucional, sino que se atacó abiertamente, sin argumentos razonables un sistema de pensamiento constitucional social. Lamentablemente la predicción de A. Sampay, conforme la cual "en la Argentina pasó el tiempo –Dios quiera que para siempre– de la incultura política sudamericana, como para que sea valedero el argumento de la perpetuación por el fraude y la violencia" (1999: 212). Por un lado, lo que siguió a la autoproclamada "Revolución Libertadora" fue un crecimiento exponencial de la violencia política simbólica y física, que llevó a límites impensados para la Argentina peronista la cuestión humanitaria, generando un lamentable, execrable e inmoral proceso de genocidio. Por otro lado, se produjo la destrucción del sistema económico social implantado. Ciertamente, el modelo estatal de bienestar con elementos decisionistas adoptado durante 1945-1955 alimentaba aquella referida aporía política conforme la cual, buscando mayor independencia ciudadana, el constitucionalismo social peronista sometía aún más a la ciudadanía a las deliberaciones y decisiones políticas relativas a temas constitucionales o infraconstitucionales fundamentales. No obstante, cabe reconocer que el gobierno peronista generó una notoria ampliación de derechos en comparación con el modelo de democracia liberal limitada asumido en la constitución de 1853 (Pisarello, 2012; Sampay, 2015; Gargarella, 2014).

No obstante, la represión constante durante los períodos 1955-1973 y 1976-1983 contra el partido peronista, así como contra el modelo de pensamiento constitucional social o bienestarista, alimentó no solo un relato sobre un pasado mejor, sino que dejó instalado en el inconsciente cultural la idea de que la noción de justicia social en algún momento volvería al centro de la escena política (Medici, 2012; Sampay, 2015).[3]

3. Desde luego, el análisis de los desplazamientos ocurridos en los usos semánticos del término *justicia social* en la Argentina contemporánea (1970-2000) excede con creces los objetivos de este trabajo, razón por la cual será analizado debidamente en un trabajo de investigación científica ulterior.

5. Conclusión: *Pour une justice du bien commun!*

En este ensayo de filosofía política normativa e historia conceptual de lo político reciente nos hemos propuesto analizar dos conceptos, elementos o presupuestos normativos fundamentales de una particular Constitución Nacional de breve vigencia nomológica pero de enorme trascendencia social y cultural. Más precisamente, nuestra tarea ha sido la de reconstruir los usos semánticos asumidos por los sintagmas *justicia social* y *legitimidad democrática* en la exposición de motivos y en la norma misma de la constitución peronista de 1949. Nuestro hilo argumentativo ha sido provisto por las teorizaciones efectuadas por el principal pensador de dicha norma fundamental, a saber: Arturo Sampay.

En este contexto, nuestras hipótesis principales han sido tres. En primer lugar, fijamos un particular contexto de enunciación y justificación internacional de dicha Constitución peronista, el cual estaba signado por dos fenómenos complejos conexos: a) la presidencialización de la política y b) la constitucionalización de los derechos sociales. En segundo lugar, señalamos que la noción de justicia social empleada en dicha Constitución peronista estaba enraizada en una concepción política tomista comunitarista. En tercer lugar, afirmamos que la idea de legitimidad democrática implícita o explícitamente aludida por dicha norma podría ser emparentada con una perspectiva populista política. En conjunto, ambos sintagmas, *justicia social* y *legitimidad democrática*, así entendidos, daban origen a lo que en la doctrina peronista se denomina una *democracia social*.

Independientemente de lo aquí sostenido, este trabajo de investigación ha intentado promover una más precisa, clara y razonable discusión acerca de las ventajas y desventajas propias de otorgar prioridad al valor *justicia social* por sobre el valor *legitimidad democrática*, ello dado en el marco de un esquema de pensamiento comunitarista-populista. En definitiva, lo señalado en los diversos apartados de este trabajo sugieren que dicho desbalance en la ecuación normativa de ambos valores es lo que abre la puerta constantemente a un fenómeno aparentemente indeseado pero perfectamente funcional a los fines de dos perspectivas políticas contemporáneas rivales, me refiero a la neolibertaria y a la neopopulista (Olivares, 2017, 2018). Lo señalado en la introducción sobre materia de presidencialización de la

política, así como sobre el costado débil de la fragmentaria y poco consistente constitucionalización de los derechos sociales en Argentina, abonan la idea de que tanto libertarios elitistas como comunitarios populistas parecen necesitar de un sistema presidencial fuerte o hiperpresidencial. Si ello es así, entonces, la proclama o grito popular de lucha *pour une justice du bien commun!* [¡por una justicia del bien común!] en realidad nos compromete genuinamente a fundar una democracia dialógica, donde los valores *legitimidad democrática* y *justicia social* se vean mutuamente imbricados sin dar predominancia a uno por sobre otro, lo cual necesariamente va contra la arenga de masas de que *le cheff commande!* [¡el líder manda!]

Ahora bien, el lector podrá preguntarse con justicia, ¿a qué se refiere el ensayista con aporía política ínsita?, ¿por qué acaso este trabajo se titula *L'aporie du constitutionnalisme social* (la aporía del constitucionalismo social)?

En respuesta a estas cavilaciones cabe señalar que la aporía política, ínsita al constitucionalismo social de A. Sampay, reside en que al dejar al arbitrio del líder de turno y con el del movimiento mayoritario que le brinda legitimación sociológica a su labor, se socaban los mismos principios de gobierno democrático y bien común. El carácter democrático de tal gobierno se resiente notoriamente desde el momento en que se cede sin solución de continuidad y con posibilidad de reelección indefinida a una persona la facultad de deliberar y decidir en representación y nombre del pueblo. En segundo lugar, especialmente vinculada con la idea de pueblo, está su idea empobrecida, de comunidad y de bien común resultante, ya que una porción de la sociedad no solo reclama y proclama la representatividad del todo, sino que se siente legitimada para descalificar y perseguir a aquellas minorías que considera irrazonables y antipopulares. En definitiva, la semilla misma del decisionismo, sea autoritario o democrático, subyace a la bien intencionada idea de comunitarismo social de A. Sampay. En síntesis, queriendo empoderar al pueblo, el constitucionalismo social en su versión comunitarista populista no hace ni más ni menos que someterlo aún más.

Bibliografía

Bosoer, F. (2000). Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el “decisionismo” de los años 90: viejos y nuevos príncipes. En T. Várnagy, *Fortuna y Virtud en la República Democrática. Ensayos sobre Maquiavelo.* Buenos Aires: CLACSO, pp. 115-126.

Canelo, P. (2015). La descomposición del poder militar en la Argentina. Las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987). *Revista del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 1-33.

----- (2016). *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983)*. Buenos Aires: Edhasa.

Dahl, R. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.

----- (1985). *Preface to Economic Democracy*. Berkeley: California University Press.

----- (1997). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Elgie, R. (1999). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Fabbrini, S. (2009). *El ascenso del príncipe democrático: quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Flax, J. (2004). *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo.* Buenos Aires: Editorial Biblos.

Franco, M. y Levín, F. (2007). El pasado cercano en clave historiográfica. En M. Franco y F. Levín (comps.), *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción* (pp. 3-15). Buenos Aires: Paidós.

Franco, M. (2015). La “transición a la democracia” en la Argentina frente a las cristalizaciones de la memoria. *Revista Caravelle*, (104), 115-131.

Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz.

Gambarotta, E. (2017). La multipartidaria y su división de lo político. Análisis del discurso de los partidos políticos en la transición a la democracia argentina. *PostData, 22*(2), 629-653.

García Samaniego, F. R. (2010). Sobre el Pluralismo político, en teoría y métodos de la Ciencia Política. *Revista de Ciencia Política*, 9. Recuperado de https://www.revcienciapolitica.com.ar/num9art10.php

González Arzac, A. (1999). Noticia preliminar sobre Arturo E. Sampay. En A. E. Sampay, *La constitución democrática* (pp.7-58). Buenos Aires: Ciudad Argentina.

López Rozas, J. R. (1996). *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Astrea.

Lorenzo, C. R. (1999). *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Juris.

Martí, J. L. (2006). *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia.* Madrid: Marcial Pons.

----- (2007). Republicanismo y Democracia: Principios básicos de una República Deliberativa. En R. Arango (ed.), *Filosofía de la Democracia. Fundamentos Conceptuales* (pp. 147-166). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Medici, M. A. (2012). *La constitución horizontal. Teoría constitucional y giro decolonial*. San Luis Potosí: Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat.

Myers, J. (2011). *Orden y Virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*. Bernal: Editorial UNQ.

Negretto, G. L. (1994). El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción. *Sociedad*, (4), 1-16.

Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Novaro, M. (2010). *Historia de la Argentina. 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Nun, J. (2015). *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Oncina Coves, F. (1998). Experiencia y política en la historia conceptual. *Revista Res Publica*, (1), 103-119.

Ovejero Lucas, F. (2008). *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*. Madrid: Katz.

----- (2016). Democracia Ideal y Política Real. *Revista Claves de Razón Práctica*, (220), 26-40.

Palti, E. J. (2008). El pecado de la teoría: Una respuesta a José Antonio Aguilar. *A Contracorriente. Una revista de historia social y literatura de América Latina, 6*(1), 188-209.

----- (2018). *Una arqueología de lo político. Regímenes de poder desde el siglo XVII*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Pettit, P. (2012) *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pisarello, G. (2012). *Un largo Termidor. Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. Quito: Corte Constitucional Para el Período de Transición.

Poguntke, T. y Webb, P. (2005). *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Sampay, A. E. (1999a). Informe de la Comisión. En *La constitución democrática* (pp. 143-218). Buenos Aires: Ciudad Argentina.

----- (1999b). ¿Qué es una Constitución Democrática? En *La constitución democrática* (pp. 43-58). Buenos Aires: Ciudad Argentina.

----- (1999c). Legitimidad de la Constitución. En *La constitución democrática* (pp. 59-122). Buenos Aires: Ciudad Argentina.

----- (2015). ¿Qué Constitución tiene la Argentina y cuál debe tener? *Revista Derecho Público, III* (9), 3-25.

Smith, M. (1997). El pluralismo. En D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 217-234.

Mismas instituciones, otros usos y sentidos: la Constitución Nacional de 1949

Sabrina Ajmechet

Arturo Sampay presentó el informe por la mayoría en la Asamblea Constituyente de 1949. En su discurso inicial, explicó que todas las Constituciones tienen dos partes: la orgánica y la dogmática. La parte orgánica es aquella que monta el aparato gubernativo y ajusta el funcionamiento de sus mecanismos, mientras que la parte dogmática plantea los objetivos que ese mecanismo debe lograr, que constituyen la propia razón de ser de todo el aparato gubernamental. Es decir, en la parte dogmática se establece la concepción sobre la sociedad y sobre la política del texto constitucional y en la parte orgánica se ajustan las instituciones políticas a aquellas concepciones. La Constitución de 1949 significó un cambio sustantivo en ambas dimensiones. En la parte dogmática, se reemplazaron los ideales liberales consagrados por la Constitución de 1853 por concepciones inspiradas en el mundo católico y en el nacionalismo. En la parte orgánica se produjeron modificaciones tales como la introducción de la reelección presidencial, la modificación del tiempo de duración de los mandatos de senadores y diputados y la eliminación del Colegio Electoral.

Arturo Sampay aseguró que los cambios que se incorporaban eran mayores en la parte dogmática que en la parte orgánica. La oposición, en cambio, consideró que la reforma constituyente perseguía cambios estrictamente orgánicos, ya que el objetivo era habilitar la reelección de Perón.

En este texto nos interesa explorar la cuestión desde una dimensión diferente, que tiene que ver con las concepciones y los usos de las instituciones. En su clásico libro *Mañana es San Perón*, Mariano Plotkin pensó al peronismo como una respuesta a la crisis del mundo liberal. Luego de décadas

en las que se cuestionó al liberalismo y su capacidad de dar respuesta a los desafíos económicos, culturales y sociales propios de las sociedades de masas, el peronismo fue caracterizado como el momento del quiebre definitivo de lo que se caracterizó como el consenso liberal. En este sentido, la nueva Constitución Nacional, luego de una vigencia de casi cien años de la anterior, significó un corte con el pasado. Ahora bien, lo que aquí nos interesa trabajar es cómo Perón propuso fijar, mediante la reforma de esta ley fundamental, la organización política del Estado y los derechos y obligaciones básicos de los ciudadanos, para adecuarlos a su visión sobre la política y la sociedad. Preceptos del liberalismo fueron reemplazados por postulados nacionalistas y católicos. Lo que resulta interesante, y que aquí queremos destacar, es que Perón decidió llevar adelante estas transformaciones utilizando los mismos medios y las mismas herramientas que el mundo liberal había construido. Encontramos allí entonces un cruce interesante entre lo viejo y lo nuevo: el universo político y social se siguió definiendo a partir de los preceptos de una Constitución Nacional, solo que esta ya no guardaba los mismos objetivos ni postulados originales con los que había sido concebida. Es decir, se llevó a cabo una ruptura con el pasado toda vez que se redefinieron los fundamentos de lo político, pero esta operación fue hecha no solo respetando sino incluso utilizando las instituciones definitorias del mundo liberal, en este caso, la Constitución Nacional.

Un ejemplo para ilustrar esta idea. Tomemos el caso que más polémica desató en la reforma: la posibilidad de reelección de presidente y vicepresidente. Al analizar la Constitución de 1949 veremos que el nuevo texto no solo permitió la reelección, sino que hizo una operación mucho mayor, modificando sustantivamente la naturaleza del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En la Constitución de 1853 había sido pensado como una de las partes de gobierno y se había diseñado un sistema de *checks and balances* para controlarlo y contenerlo.[1] Va a ser mediante una nueva Constitución que se decida redefinir estos atributos y capacidades. Es decir, la institución que fue utili-

1. Si bien Alberdi consideró como necesario dotar de gran poder al PEN, la división de poderes y las funciones de contrapeso tuvieron gran importancia en su esquema. Alberdi estaba convencido de que en aquel momento se necesitaba un poder central fuerte capaz de ordenar y dar las bases al desarrollo futuro. Una vez cumplida esa tarea, sí serían imprescindibles poderes más equilibrados que se controlaran y se balancearan los unos a los otros (Halperin Donghi, 2005; Botana, 2013).

zada en el siglo XIX para limitar y balancear al Poder Ejecutivo es la misma a la que se apela al promediar el siglo XX para fortalecerlo y empoderarlo. Se la reformó y dotó de un nuevo sentido, pero no se buscó eliminarla ni reemplazarla por otra diferente. Por eso entendemos que, al menos en este plano, se puede matizar la ruptura con el mundo liberal, toda vez que encontramos una clara continuidad en el uso de sus instituciones.

A continuación nos detendremos en las visiones sobre la sociedad y sobre la política que se desprenden de la Constitución de 1949. Explicaremos a partir de la nueva normativa el modo en el que se entendía el orden y el funcionamiento de la sociedad y cómo se tradujo esto al momento de postular su representación en el plano político.

La sociedad de la nueva Argentina

En la Constituión de 1853 la figura del individuo fue central al momento de pensar cómo se organizaba la sociedad. El individuo abstracto, aislado de sus atributos –tales como raza, profesión, condición de propietario–, contribuyó a la creación de la idea de igualdad entre ciudadanos con la que se quería dotar a la nueva república. La sociedad era entendida como la suma de individuos y, en este esquema, el individuo era la base social, el principio ordenador, y eran sus derechos y sus libertades las que había que resguardar.

En la Constitución de 1949 esta forma de concebir la sociedad fue criticada y reemplazada. Los peronistas consideraron que concebirla a partir de individuos aislados era una creación artificial, producto de una construcción social y cultural alejada de lo natural.[2]

Las discusiones durante la Asamblea Constituyente se inspiraron en una visión tradicional para demostrar que la organización familiar era la natural para el mejor desarrollo del hombre. Se consideraba que la supervivencia del hombre estuvo siempre determinada por su relación con su familia y sus redes

2. Para ver las críticas del peronismo a la concepción liberal de la sociedad, se recomienda el libro *Perón y y el mito de la nación católica* (Zanatta, 1999). Estas ideas no fueron nuevas ni exclusivas de los constituyentes peronistas. Desde el siglo XIX se expresaron rechazos a estas posturas, provenientes de diversos sectores, algunos incluso identificados con el liberalismo (Zimmermann, 1995).

sociales más cercanas. Pensado desde el comienzo de los tiempos, la tarea de la supervivencia era prácticamente imposible para aquel que estuviera aislado. Se decidió, entonces, consagrar a la familia como figura central y otorgarle protección jurídica y económica. De este modo, los derechos de la familia fueron explícitamente incorporados en nombre de una concepción antiindividualista del Estado.

Al sentar las bases sobre la realización del ser humano se abandonó la defensa de las libertades individuales como fin último y se promovieron las nociones de bienestar general y de orden justo (Sampay, 1999: 159). Resultaba necesario resguardar los derechos sociales y, naturalmente, los de la familia.

> Las libertades individuales, que no son más que un fin en sí mismas, no constituyen ya un bien independiente, ellas están limitadas y condicionadas por el deber de colaborar al bienestar y al desarrollo de la colectividad, ellas no tienen valor, ellas no son protegidas sino en la medida que sirven al cumplimiento de ese deber social (Valenzuela en *Diario de Sesiones,* 08/03/1949: 314).

Estas concepciones se imprimieron en la proyección política del Estado y se presentaron como objeto fundamental para la concreción de un orden basado en la justicia social. En este esquema, el interés individual estaba condicionado primero por la vida familiar y luego por la vida en comunidad para poder contribuir al bien común:

> El hombre es un ser esencialmente social. Entonces, se sigue de allí que debe formar parte de una comunidad, pero de una comunidad organizada, porque las cosas y los seres ordenados a un fin deben forzosamente ser encaminados por alguien o por algo a ese fin (Lascano en *Diario de Sesiones*, 10/03/1949: 473).

En la reforma, la familia desplazó al individuo en tanto figura poseedora de derechos inalienables e imprescriptibles. En este sentido, continuó y profundizó la irrupción de lo orgánico social, que ya había comenzado a consagrarse mediante la ley de sufragio femenino (Ajmechet, 2014). La figura del individuo abstracto fue reemplazada por las circunstancias específicas de cada persona: el padre, el trabajador, el estudiante, el niño, entre otros. La intención fue la de considerar a los hombres en referencia a las organizaciones en las que desarrollaba sus acciones. Así lo afirmó Rodolfo Valenzuela durante la

reforma, quien propuso una serie de normas que contemplaran los problemas del hombre, no como individuo, sino como integrante de una sociedad laboriosa, progresista y viril (Valenzuela en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 312).

Además de reemplazar al individuo abstracto, la nueva Constitución derribó otro de los pilares del liberalismo al establecer que no existen esferas de la vida que no estén regidas por la política. Se promovió una idea opuesta: toda la interacción humana es política.

> En el nuevo orden, los hombres estaban subordinados al Estado para, de esa manera, resultar coordinados para un mismo fin: el bien común (Altamirano, 2007: 236). Era la idea de *Todo en el Estado, nada por fuera del Estado, nada contra el Estado*. Esta sociedad organizada, esta sociedad perfecta, perfecta porque se basta a sí misma, porque no necesita de otro poder temporal superior, es el Estado (Lascano en *Diario de Sesiones*, 10/03/1949: 473).

Esta concepción se tradujo en los derechos especiales del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y de la cultura.

De este modo, el peronismo abandonó el ideal de igualdad abstracta y planteó que los individuos solo podían ser conceptualizados a partir de sus situaciones sociales concretas. El diagnóstico era que el individualismo y el liberalismo habían producido desajustes que solo podían superarse con una noción social del orden. Por eso, en primer lugar, imaginaron individuos sociales inscriptos en sus instituciones y asociaciones. En segundo lugar, consagraron la centralidad de la familia. Se buscó instituir jerarquías y redes de solidaridad y correspondencia entre sus distintos miembros, que se constituían por y a partir de esa asociación. Por eso, los derechos solo existían partir de las redes de sociabilidad que constituían a los hombres.

> La concepción […] de la sociedad en la doctrina peronista […] no es individualista ni es colectivista. No es individualista porque es eminentemente social, y no es colectivista porque es eminentemente humanista. Si no es individualista porque su concepción es eminentemente social, debe reconocer y reconoce que la sociedad, más que una simple unión de personas humanas, es unión de familias humanas a través de las cuales las personas se incorporan a la sociedad humana para lograr el bien común (Carvajal en *Diario de Sesiones*, 09/03/1949: 392).

A partir de esta imagen de sociedad, se diseñó una estructura institucional fundada en una concepción comunitaria de los derechos, que buscaba diferenciarse tanto del capitalismo individualista como del comunismo colectivista. Se consagró la idea de que los individuos eran titulares de derechos únicamente en tanto miembros de la comunidad y que, por lo tanto, los derechos individuales debían estar condicionados por el bien común. Para definir ese bien común era imprescindible el rol del Estado, que debía tener presencia en todas las esferas de la vida privada. Todas estas descripciones sobre cómo se entendía la sociedad impactaron sobre la definición del Estado.

¿Cuál era el modo en el que debía ser gobernada esta sociedad? Los peronistas optaron por una distribución de poder que favoreció el centralismo presidencial por encima de la separación y de la limitación del poder. Entendieron al presidente como la encarnación del pueblo y, por eso, le concedieron amplias capacidades y poderes.

La política de la nueva Argentina

La Constitución de 1853 creó un sistema representativo de tipo presidencial, con elecciones separadas para presidente, diputados y senadores, elegidos en ciclos no concurrentes. El Poder Ejecutivo tenía importantes capacidades, sobre todo en materia de emergencias políticas, pero la distribución de poderes siguió el modelo de frenos y contrapesos (Negretto, 2012: 347). Por un lado, el presidente tenía injerencia en el proceso legislativo por medio del veto y, por otro lado, el Congreso podía llamar a ministros a sus sesiones para pedir explicaciones sobre políticas bajo su jurisdicción, y sustanciarle al presidente un juicio político por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Un aspecto central de la Constitución de 1853 fue diversificar la representación popular que encarnaban las distintas ramas del poder y otorgarle a cada una de ellas poderes de veto para controlarse mutualmente (Negretto, 2012: 346).

En clara oposición, la Constitución de 1949 rechazó la visión liberal de la democracia fundada en un gobierno limitado por los derechos y garantías de los individuos y por la separación de poderes entre ramas de gobierno, y propuso radicalizar la idea de soberanía popular. Su propósito fue unificar

la representación y convertir al presidente en el agente principal del poder popular (Negretto, 2012: 346).

La reforma constituyente no solo posibilitó la reelección del presidente, sino que, al mismo tiempo, se ocupó de establecer un Poder Ejecutivo más fuerte, más centralizado y con mayor control sobre las otras ramas del gobierno (Prol, 2007). Consideramos central este punto: si bien se mantuvieron las características formales de la división de poderes y muchas de las atribuciones del PEN, lo que se hizo al mismo tiempo fue transformar esta figura en términos prácticos. Se eliminó el Colegio Electoral, se fortalecieron los poderes de veto del presidente y se le otorgó a este el derecho exclusivo de introducir legislación respecto del número y las funciones de los ministros. De forma concurrente, se eliminó la potestad del Congreso para interpelar a los miembros del Poder Ejecutivo y se modificaron las duraciones de los mandatos de los diputados y senadores, para que todas coincidieran con la del presidente. Adicionalmente, se consagró la figura del *estado de prevención y alarma* que le otorgaba al PEN la posibilidad de tomar medidas extremas cuando lo considerara necesario.

La eliminación del Colegio Electoral fortaleció al PEN. El Colegio era un cuerpo conformado por electores que tenían la misión de elegir al presidente y vicepresidente mediante el sistema de sufragio indirecto.[3] Esta institución existió desde 1853. A partir de la Ley Sáenz Peña se estableció que el modo de elegir a los electores era mediante un sistema de mayoría y minoría. Una característica de este tipo de voto en segundo grado era que permitía que las mayorías que se formaban en el Colegio Electoral pudieran no coincidir exactamente con las mayorías formadas por el voto de los ciudadanos. Esto

3. Los ciudadanos, mediante su voto, elegían una junta de electores, igual al duplo del total de diputados y senadores que enviaba al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de diputados. Estos electores no tenían mandato obligatorio de sus electores. Cuatro meses antes de la conclusión del mandato, se reunían en la Capital y en sus respectivas provincias y constituían en cada lugar los Colegios Electorales. Se elegía presidente y vicepresidente por medio de cédulas firmadas. En una se volcaba la elección para presidente y en otra distinta la de vicepresidente. De este modo, se elaboraban dos listas de todos los individuos electos para presidente y otras dos de los nombrados para vicepresidente, con el número de votos que cada uno de ellos hubiese obtenido. Estas listas eran firmadas por los electores y remitidas cerradas y selladas. Una copia era enviada al presidente de la legislatura provincial y, en el caso de la Capital, al presidente del Consejo Deliberante y la otra copia era enviada al presidente del Senado. Del escrutinio final salían los nombres de quienes serían presidente y vicepresidente.

fue pensado como un mecanismo capaz de corregir los que se consideraban como peligros del voto universal en una población no educada. Como el sufragio universal era una institución difícil de revertir, se previó un mecanismo que pudiera, en caso de ser necesario, modelar la voluntad popular mediante el voto en segundo grado para seleccionar a gobernantes adecuados (Botana, 2012; Sabato y Ternavasio, 2011).

En 1949, el Colegio Electoral era una institución obsoleta que no cumplía con ninguna función. Además, existía un acuerdo general entre los diferentes partidos sobre este punto, como se puede comprobar al observar las propuestas electorales de 1946: todos planteaban eliminarlo.

A partir de la Constitución de 1949 se estableció que el presidente y el vicepresidente fueran elegidos directamente por el pueblo y a simple pluralidad de sufragios, formando con ese fin las provincias, la Capital Federal y los territorios nacionales un distrito único. Con esta nueva normativa no solo se eliminó el Colegio Electoral, sino que además se les otorgó por primera vez a los habitantes de los territorios nacionales la posibilidad de votar para elegir presidente y vicepresidente de la nación.

En el debate de la Asamblea Constituyente, los radicales, que como decíamos recién tres años antes se habían expresado a favor de la eliminación del Colegio Electoral, plantearon que esta modificación ponía en riesgo la supervivencia del sistema federal:

> La eliminación del Colegio Electoral significa la quiebra de la auténtica organización de la República. La elección directa de presidente y vicepresidente es el rompimiento del equilibrio federal, es poner en desigualdad de condiciones al interior del país, es haber resuelto el pleito secular entre el localismo porteño y el interior de la República. […] El interior del país acaba de quedar en total servidumbre del localismo de la ciudad de Buenos Aires (Sobral en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 297).

Para el constituyente radical Antonio Sobral, el Colegio Electoral nivelaba la diferencia entre el escaso volumen electoral de las provincias y el abundante caudal de Buenos Aires. Pese a que todos tenían el mismo derecho a voto, en los hechos las provincias quedarían sin gravitación en la conducción de los intereses económicos y políticos del país (Sobral en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 298). Por eso, con su eliminación se estaba quebrando el sistema federal argentino.

Ítalo Luder le respondió al constituyente de la Unión Cívica Radical. Explicó que el sistema entonces vigente de elección indirecta establecía que cada provincia enviaba al Colegio Electoral una cantidad de electores proporcional a su población. Es decir, aquellas provincias con más población enviaban más electores que aquellas con menos habitantes. El desequilibrio señalado por Sobral no era, de ninguna manera, solucionado por la existencia de un Colegio Electoral y una votación en dos grados, ni atacado por la propuesta de elección directa de presidente y vice.

El peronismo defendió la eliminación del Colegio Electoral a partir de su naturaleza obsoleta:

> Para la técnica política de la democracia masiva que vivimos, los electores de presidente y vice son simples ejecutores de un mandato partidario y no pueden apartarse de los candidatos previamente proclamados. La supresión del sistema de elección indirecta y su reemplazo por el de la elección directa de presidente y vice de la República, destruye una ficción constitucional y al mismo tiempo incorpora un procedimiento para registrar con mayor fidelidad la voluntad popular (Luder en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 341).

Otro argumento, y posiblemente de mayor peso en aquel contexto, fue que la elección indirecta debilitaba al Poder Ejecutivo (Arturo Sampay en *Diario de Sesiones*, 09/03/1949: 363). La elección indirecta generaba un Poder Ejecutivo con una legitimidad de origen débil, mientras que una elección *plebiscitaria* le otorgaba una extraordinaria fuerza política, al convertirlo en el auténtico titular de la voluntad del pueblo (Sampay en *Diario de Sesiones*, 09/03/1949: 363).

También se buscó fortalecer el PEN al modificar los poderes de veto presidencial (Negretto, 2012: 366). El período para ejercer los poderes de veto aumentó de diez a veinte días. Esta modificación buscó acrecentar el control del Ejecutivo sobre el Legislativo al minimizar la cantidad de normativas promulgadas sin el visto bueno del presidente. Además, se le negó al Congreso la posibilidad de insistir con una ley vetada en parte o totalmente por el Poder Ejecutivo, quitándole una prerrogativa importante.[4]

4. Según la Constitución de 1853, luego de que una ley era sancionada por el Congreso, pasaba al Poder Ejecutivo, que tenía diez días para promulgarla, vetarla parcialmente o de forma completa. De vetarla, el

Las facultades del PEN también aumentaron al otorgarle al presidente el derecho exclusivo de introducir legislación respecto al establecimiento del número y funciones de los ministros. Hasta entonces el número era fijo y estaba determinado por la Constitución. En cuanto a sus respectivas atribuciones, estas respondían a lo que imponían las leyes sancionadas por el Congreso. En este sentido, la transformación fue importante toda vez que el PEN pasó a decidir el número de ministerios y las tareas de cada uno.

Otro modo de fortalecer al PEN fue eliminando la potestad del Congreso para interpelar a los ministros del gabinete.[5] Este cambio en la normativa le cercenó capacidades al Congreso. Con idéntico objetivo, se suprimió la obligación de los ministros de proporcionar reportes anuales, quitándole al Congreso herramientas que le permitían funcionar como contrapeso.

El Poder Legislativo sufrió otras modificaciones que también ayudaron a acrecentar el rol central del PEN. La duración de los mandatos de los diputados y de los senadores fue establecida en seis años, el mismo tiempo del mandato presidencial. Se buscó hacer coincidir las fechas de las elecciones para la renovación de los representantes legislativos con la del Ejecutivo. Cada seis años se elegirían presidente, diputados y senadores, y cada tres años se produciría el recambio de la mitad de las Cámaras de Diputados y de Senadores. La primera consecuencia de esto era que habría menos elecciones.[6] Adicional-

proyecto pasaba automáticamente al Congreso, que debía reunir dos tercios de los votos para poder insistir con este. La Constitución de 1949 le quitó al Congreso la capacidad de insistir. Si el Poder Ejecutivo vetaba una ley de modo completo, el Congreso debía esperar hasta el siguiente período legislativo y presentarla nuevamente si lo que deseaba era insistir con ese proyecto. En el caso de que el Poder Ejecutivo vetara una ley parcialmente, los artículos no vetados se promulgaban directamente, sin que tuviera el Congreso la posibilidad de insistir sobre aquello que el Ejecutivo vetó. La práctica legislativa de la primera mitad del siglo XX muestra que eran muy pocos los casos en los que el Congreso insistía con la sanción de una ley vetada parcialmente o de forma completa. De este modo, esta modificación que introduce la Constitución de 1949 debe ser entendida como una capacidad que antes tenía el Congreso y que ahora se le quita pero sin perder de vista que, en la práctica, era muy inusual su utilización.

5. Mientras que en la Constitución de 1853 la interpelación era dirigida directamente por los legisladores a los ministros, con la reforma, cualquier petición del Congreso debía dirigirse al presidente, quien era libre de decidir la forma de la respuesta. Se decidió que lo que podían hacer las Cámaras era solicitarle informes o explicaciones al Poder Ejecutivo y este decidiría responder por escrito, personalmente o mediante uno de sus ministros.

6. La existencia de elecciones de forma permanente tenía un costo muy alto, tanto económico como simbólico. Cada acto y cada campaña electoral conllevaban un gasto significativo de dinero, tanto para el oficialismo como para la oposición (Kindgard, 2013; Lichtmajer, 2013). Además, en el plano simbólico, cada elección horadaba la pretensión del gobierno de mostrarse como el representante de todo el pueblo. Casi un tercio

mente, esta reforma permitía presentar un mayor número de elecciones como un plebiscito, con la ambición de que la boleta del presidente arrastrara a la de sus candidatos legislativos.

Ítalo Luder y Eduardo Navarro fueron los constituyentes peronistas que defendieron la figura de un Poder Ejecutivo fuerte. Para Luder, un Ejecutivo débil llevaba a un Estado débil, a un Estado que

> llenaría mal su función de protección de los individuos y de la colectividad contra las fuerzas políticas, económicas y sociales que, desde adentro y desde afuera del Estado, tratan de acapararlos, de explotarlos y de oprimirlos (Luder en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 350).

Desde esta postura, la energía, la eficacia y la responsabilidad eran tres cualidades necesarias en la definición de un buen gobierno.[7] En consecuencia era conveniente centralizar el poder y las capacidades en una sola persona responsable de todos los actos de gobierno:

de la ciudadanía se expresaba en cada oportunidad, haciendo evidente que el peronismo era elegido por la mayor parte de la población pero no por todos. Para un gobierno con la concepción política que sostenía el peronismo, esto era un problema, ya que se volvía difícil intentar mostrarse como el intérprete de los deseos y las necesidades de todos los argentinos cuando una porción tan importante de habitantes prefería otras opciones. En este sentido, ordenar el llamado a elecciones y lograr que hubiera menos jornadas electorales significaba disminuir la cantidad de oportunidades en las que el tercio opositor se hacía visible, reducir las veces en las que algo tan concreto como los votos rompía el ideal de pueblo unánime.

7. Estas ideas no eran novedosas a mediados del siglo XX. Las mismas ya habían sido sostenidas por los teóricos que criticaron el parlamentarismo y el presidencialismo débil por considerar que un buen sistema de gobierno necesitaba de un poder centralizado en una persona que contara con capacidades completas. La idea era que, en un régimen parlamentario o en uno en el que los poderes estaban muy divididos, no había quién se hiciera responsable de las posibles crisis. Al haber problemas económicos, políticos o sociales, cada rama del gobierno se exculpaba al plantear que no tenía las capacidades suficientes, al tiempo que culpaba de la situación a los otros poderes. Para profundizar sobre las críticas al parlamentarismo y a un Poder Ejecutivo débil, se recomienda especialmente *Sobre el parlamentarismo* de Carl Schmitt. Para un análisis histórico, ver *La democracia inconclusa, Historia de la soberanía del pueblo en Francia* de Pierre Rosanvallon, en particular los capítulos: “La cultura de la insurrección” y “La democracia iliberal” o Eric Hobsbawm *Historia del siglo XX*. En todos los casos encontramos la idea de que es más virtuoso un PEN fuerte, especialmente en situaciones de crisis, ya que esta figura hace que haya un responsable claro. En cambio, en sistemas parlamentarios o en los que el manejo del gobierno está más dividido sucede que los diferentes actores políticos buscan deslindar sus responsabilidades.

> En el mundo actual, la observación diaria nos está indicando, a través de todos los regímenes políticos, la necesidad imperiosa y urgente de actualizar y de renovar la doctrina de la división y separación de los poderes. La eficacia, la celeridad, la rapidez en la ejecución de las funciones del Estado van señalándose como el factor esencial de la vida, la libertad de los pueblos (Luder en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 349-350).

Las facultades que la nueva Constitución le otorgaba al Poder Ejecutivo eran mostradas como una agilización en el funcionamiento de la administración política, un perfeccionamiento en la eficacia y una mayor precisión en la responsabilidad para el ejercicio de los poderes conferidos a un mandato (Luder en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 351).

> El sistema actual para la elaboración estatal de las normas jurídicas exige la intervención de la rama legislativa cuyo movimiento es lento y complicado. El procedimiento está pensado y estructurado para un Estado interdicto de intervenir en los procesos cultural y económico-social de la colectividad. Pero el Estado actual cuya función es múltiple, necesita de un sistema más ágil y dinámico que le permita cumplir sus actuales funciones. Por esa razón, las modificaciones que el proyecto introduce trasladando algunas facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, no tienen por finalidad robustecer el sistema presidencialista, que por otra parte es tradición histórico constitucional en nuestro país, sino dotar al Estado de los instrumentos y de las técnicas necesarias para que pueda cumplir con sus actuales fines (Luder en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 343).

El fortalecimiento del PEN también se produjo con la introducción de la figura del *estado de prevención y alarma*. La Constitución de 1853 permitía al presidente, previo acuerdo del Congreso, suspender las garantías constitucionales en casos de conmoción interna, por medio de la declaración de *estado de sitio*. Sin embargo, existían claras diferencias entre el estado de sitio y el estado de prevención y alarma. Si bien ambas figuras dependían de la decisión del Poder Ejecutivo, en la primera se demandaba el acuerdo del Legislativo, mientras que en la segunda alcanzaba con la decisión del presidente. Por otro lado, los casos en los que era posible declarar el estado de sitio estaban claramente tipificados, mientras que las causas para el estado de prevención y alarma eran muy vagas: simplemente se refería a una alteración del orden pú-

blico. ¿Quién definía qué hecho constituía una alteración del orden público? El mismo Poder Ejecutivo, que establecía el estado de prevención y alarma. Esta ambigüedad fue denunciada por la oposición, que temía una potencial limitación arbitraria de los derechos civiles fundamentales.[8]

Como se muestra, la reforma constitucional de 1949 instauró la lógica de un Estado cuya figura central era el presidente. En el nuevo esquema institucional, el sistema de pesos y contrapesos fue modificado con el objetivo de crear un PEN más fuerte. Su necesidad fue explicada por los constituyentes peronistas a partir del liderazgo concreto de Perón, a quien consideraban no solo la cabeza del PEN sino también "el primer argentino", "el alma y el nervio de la nación", "el jefe de la liberación nacional", "el realizador de grandes obras", "el intérprete de la voluntad popular", "el salvador del pueblo argentino", "el primer trabajador" y "el símbolo viviente de la Nueva Argentina", entre tantas otras cosas. Así se justificaba modificar la Constitución por Perón. Mientras que los radicales consideraban que el texto constitucional no debía ser diseñado para un gobernante en particular, los peronistas, orgullosos, llamaban al texto reformado "La Constitución de Perón".

Un PEN a la medida del conductor

Perón debía ser reelegido y seguir al frente del PEN para que todas las reformas que se implementaron en la nueva Constitución tuvieran sentido. Esto tenía que ver con que él no era solo la cabeza del PEN, sino que su li-

8. Hubo otro artículo que también generó la denuncia de la oposición sobre una potencial limitación de los derechos civiles. Decía que "el Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad". El radicalismo calificó a esta normativa como un "dislate jurídico" y planteó que su objetivo era "construir un Estado autocrático, en el que nada quedara fuera de su control y voluntad" (Informe de la Minoría ante la Comisión Revisora, DSCNC, 15/02/1949: 119). Según los radicales, el Estado de derecho estaba siendo reemplazado por un presidencialismo que dejaba "la suerte de los habitantes librada a la arbitrariedad y a la voluntad caprichosa o enfermiza de los funcionarios encargados de cumplir la ley que vendrá a reglamentar esta disposición respecto a qué se entiende por actos atentatorios a la libertad [...] Quiere decir que este artículo empieza a dejar desguarnecido todo el sistema defensivo del individuo, empieza a poner en plano inclinado al hombre para poder llegar, por distintas interpretaciones y cuerpos legislativos, a la total privación de toda seguridad para su libertad" (Antonio Sobral en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 299).

derazgo respondía a una figura particular: la del conductor.[9] En este sentido, no era posible imaginar que el conductor viera restringida su capacidad de gobernar por una cláusula que limitara su tiempo en el poder. El texto constitucional de 1949 le garantizaba seguir rigiendo el futuro de los argentinos todo el tiempo que conservara el apoyo de las mayorías.

Desde la perspectiva del peronismo, la sociedad se ordenaba de modo jerárquico. Había un conductor que encabezaba y, por debajo, una masa que obedecía. Era un sistema funcional en el cual lo inferior servía a lo superior, y lo superior dirigía y guiaba a lo inferior. Eran roles desiguales y no intercambiables. Cada uno, desde su lugar, participaba en la formación del orden social y político. En esa organización, con sus distintas partes, existía una cabeza que dirigía a una masa que se dejaba guiar. La cabeza era el conductor, que daba los lineamientos generales para que los auxiliares intermedios se ocuparan de hacer del cuerpo –la masa– una sociedad ordenada y obediente (Perón, 1951). ¿Qué particularidades tenía esta figura? En primer lugar, el conductor era aquel que no hablaba ni actuaba para el pueblo, ni en lugar del pueblo, sino que era el pueblo. En la figura del conductor se encarnaban las voluntades de todos. El conductor se transformaba en el único capaz de darle sentido al pueblo en todas las esferas de la vida política y social. En su persona estaba encarnada la unidad total del pueblo, frente a la cual no se admitían oposición ni crítica. Al conductor le correspondía la formación de la voluntad, por lo que se hacía inadmisible la coexistencia de una representación de grupos, intereses e ideas diferentes: El conductor conoce mejor que nadie en el país las necesidades, los anhelos, las pasiones y las esperanzas del pueblo, lo que lo convertía en el más adecuado para gobernar (Navarro en *Diario de Sesiones*, 11/03/1949: 508).

Esta visión política se diferenciaba de la que defendían en la Asamblea Constituyente los radicales:

9. La idea de pensar el liderazgo de Perón como el de un conductor se encuentra presente en gran parte de la bibliografía (solo a modo de ejemplo: De Privitellio, 2013; Fernandez Vega, 2005; Plotkin, 1994; Halperin Donghi, 1993) pero, además, también era pensado de este modo por el propio Perón, tal como se desprende de sus clases de *Conducción política* (Perón, 1951).

> En la democracia las jerarquías nacen desde abajo hacia arriba y las responsabilidades se plantean desde arriba hacia abajo. En los partidos totalitarios, se aplica el fuehrer prinzip [sic]. La jerarquía parte desde la cúspide del poder y se dirige hacia abajo, y las responsabilidades se rinden desde abajo hacia arriba (Lebensohn en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 331).

Los radicales creían que, por su naturaleza, la continuidad del peronismo dependía exclusivamente de la permanencia indefinida de Perón. Así explicaban la necesidad de la reelección presidencial: "Sin continuidad del jefe, no existe continuidad del sistema y no se concibe al jefe sin la total concentración del poder" (Lebensohn en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 331). El artículo de la Constitución que permitía un solo período de gobierno sin reelección inmediata era "la garantía suprema de las libertades populares y la última valla contra la arbitrariedad" (Lebensohn en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 332). Su idea era que con la vigencia de esta norma, un gobernante podía avasallar todos los derechos, pero existía un límite cierto, un plazo infranqueable, que evitaba que cualquier mal se prolongara indefinidamente en el tiempo.

Los peronistas cuestionaban los dichos de la oposición, y denunciaban que a los radicales "les horrorizaba la relación directa y continuada entre el pueblo y su conductor e intérprete" (Luder en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 342). Mientras que la oposición acusaba al peronismo de instalar una dictadura constitucional y un régimen totalitario (Sobral en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 306), el oficialismo aseguraba que los radicales calificaban de dictadura todo régimen que daba muestras de autoridad y en el cual el Ejecutivo jugaba un papel destacado (Luder en *Diario de Sesiones*, 08/03/1949: 350). Las diferencias entre ambas posiciones eran irreconciliables: allí donde los radicales veían totalitarismo, los peronistas veían democracia.

El modelo de democracia de esta nueva Argentina

En la Asamblea Constituyente de 1949 se discutieron dos ideas diferentes para la Argentina. El radicalismo recuperó la democracia liberal como nunca antes lo había hecho (García Sebastiani, 2005; Persello, 2007), mientras que el peronismo decretó su final y su reemplazo por la democracia social.

En el discurso que Perón pronunció ante la Asamblea, señaló que se debía sancionar "una Constitución para el mundo de la posguerra". Consideraba que la democracia liberal había finalizado y se vivían los tiempos de la democracia social. Las libertades formales habían llegado a su fin y era el comienzo de una libertad que residía en el bienestar y el acceso igualitario a estándares de vida que permitieran cubrir lo que se caracterizaba como las necesidades de la población. Según este diagnóstico, el orden de 1853 había perdido legitimidad democrática, ya que se había convertido en un régimen representativo que ocultaba el dominio de una minoría privilegiada bajo el manto de un sistema abstracto de normas. Se debía, entonces, llevar a cabo una transformación en la que el pueblo reemplazara la Constitución existente y refundara la legitimidad del sistema en el ejercicio directo de la soberanía popular (Perón en *Diario de Sesiones*, 27/01/1949: 26).

Durante la Convención Constituyente, Arturo Sampay retomó el diagnóstico sobre el fin de la democracia liberal que había expuesto Perón. En línea con el discurso de Perón, reiteró que el orden natural del liberalismo producía desigualdades y conflictos sociales y económicos. Según su mirada, la no intervención del Estado favorecía al más fuerte, al dejar en manos de los distintos sectores las pujas políticas y distributivas (Sampay, 1999:148).

El peronismo buscó distanciarse tanto del liberalismo como del comunismo. Hacia 1949 ya había comenzado a construir y definir cada vez con más claridad su *tercera posición*,[10] un proyecto peronista para la Argentina y para el mundo (Zanatta, 2013):

> La aparición de las modernas reacciones totalitarias de extrema izquierda y de extrema derecha, contra las funestas consecuencias de los errores ab initio de las doctrinas liberales e individualistas. Así, a partir de Hegel y con variantes o excepciones que no contradicen el aserto, el marxismo y el nacionalsocialismo alemán han fun-

10. La *tercera posición* es el nombre con el que se ha conocido a aquellas corrientes políticas que buscaron enfatizar su posición contraria tanto al comunismo como al capitalismo. Los fascistas inventaron esta idea que luego fue retomada, entre tantos otros, por el peronismo. Quienes impulsaron esta posición se solían definir a sí mismos como antimarxistas y antiliberales. Si bien esta idea no es original de Perón ni de la Argentina, el presidente la utilizó en numerosas ocasiones para reforzar su idea de justicialismo. Loris Zanatta en *La internacional Justicialista* muestra claramente las ideas y las intenciones de Perón alrededor de esta tercera posición (Zanatta, 2013).

> dado sus concepciones teóricas y prácticas en el absolutismo estatal el primero poniendo en la colectividad material el centro de absorción, el segundo, en el mismo Estado, como manifestación personalizada de la Nación y como razón inmanente de todo derecho. En medio de esta guerra a muerte entre el individuo y el Estado, entre el chocar violento y catastrófico de esta lucha encendida en el error y el vaivén de los extremos, entre las concepciones liberalindividualistas y las totalitarias, emergen, con palabras de paz y de concordia, tendencias susceptibles de conciliarse con el antiguo derecho cristiano, como son las nuevas formas de democracia social, cuya concreción más genial es la tercera posición argentina, auspiciada por el general Perón y merced a cuyo tesón y patriotismo es ya una feliz realidad institucional en nuestra patria (Lascano en *Diario de Sesiones*, 10/03/1949: 474).

Perón reclamaba ser el auténtico intérprete de la voluntad unificada y preexistente del pueblo. La mayoría de los argentinos lo había elegido para ser su conductor, primero el 17 de octubre en la plaza, y luego el 24 de febrero en las urnas.

Dentro de las definiciones políticas del peronismo, la democracia era entendida exclusivamente como la voluntad de las mayorías, explicada esta como la soberanía del pueblo (Ajmechet, 2017). En esta interpretación, se abandonaron los atributos liberales y pluralistas de la democracia, y se redujo todo a la cuestión del número. Al mismo tiempo, la mayoría se confundió con el todo. Se entendía que esta era la comunidad en su conjunto. Por eso, cuando la mayoría eligió a Perón, lo consagró líder de todos. Quien no se sentía representado por él, no formaba parte de la comunidad.

Conclusión

La Constitución de 1949 mantuvo los principios de gobierno representativo: no introdujo principios corporativistas de representación, ni modificó la división tripartita de poderes. Sin embargo, sentó las bases dogmáticas y se ocupó del articulado institucional de una forma política diferente a la imaginada en 1853. Bajo la premisa de que era necesario superar las deficiencias del régimen representativo-liberal, el peronismo propuso un diseño constitucional fundado en una visión integrista y organicista de la política y de la sociedad.

El peronismo comprendió a la sociedad a partir de la institución familiar y concibió a cada miembro de la comunidad como una rueda en el engranaje del bien común. ¿Qué diferencias existía entre pensar la organización de la sociedad a partir de individuos abstractos o de la familia? En principio, al otorgarle centralidad a la figura familiar, se planteaba una representación orgánica, en la cual cada parte de la sociedad tenía un rol determinado para cumplir: los derechos de los hombres se consagraban como derechos de los trabajadores, las mujeres debían ser protegidas por su condición de madres, los niños debían ser educados porque en ellos se configuraba la patria del mañana y se debía velar por el bienestar de los ancianos que ya habían cumplido con su contribución a la sociedad. Era la idea contraria a la de individuos abstractos, poseedores de derechos y obligaciones más allá de sus realidades concretas. En segundo lugar, el orden del peronismo no estaba pensado para estimular el desarrollo potencial de cada individuo y asegurar sus derechos y libertades: la función de cada parte de la sociedad era procurar el bien común. De este modo, las garantías sobre las libertades como reaseguro para el individuo eran reemplazadas por el orden jerárquico que solo el Estado podía dirigir para que resultara en el bien común. Esta sociedad precisaba de alguien que la ordenara, jerárquicamente, desde arriba. Esta figura era la del conductor, responsable –en tanto único intérprete del pueblo– de guiar a las masas. En un universo que se ordena a partir de la familia, los valores están dados por la naturaleza. No es a través del debate que se aprehende esa verdad, sino que esta es revelada por el conductor, legítimo representante del pueblo en todas las esferas de la vida política y social y, por lo tanto, a quien había que otorgarle amplias capacidades. Esto se hacía mediante el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y la sujeción a este de los otros poderes republicanos. La reforma de 1949, la Constitución de Perón, se encargó de sentar las bases dogmáticas y de dictar las normas jurídicas para reemplazar el liberalismo de la Constitución de 1853 por este nuevo orden. Como señalábamos al inicio, lo interesante es que llevó a cabo la ruptura con el mundo liberal –con sus principios de individuo abstracto, con su defensa central de las libertades individuales y con los postulados de división de poderes y pesos y contrapesos– utilizando la misma institución que el liberalismo había elegido para darle sentido a su modelo político.

Bibliografía

Ajmechet, S. (2014). La consagración de las ciudadanas durante el primer peronismo: un análisis de la ley de sufragio femenino de 1947. *Revista SAAP, 8*(2), 419-451.

----- (2017). La ley electoral de 1951, de la representación a la encarnación. *Estudios Sociales, 52*(1).

Altamirano, C. (2007). *Bajo el signo de las masas*. Buenos Aires: Emecé.

Botana, N. (2012). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Edhasa.

----- (2013). *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas de su tiempo*. Buenos Aires: Edhasa.

De Privitellio, L. (2013). De igualdades y desigualdades: elecciones y poder en el imaginario político argentino. *Ciencias Sociales, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*.

Fernandez Vega, J. (2005). *Las guerras de la política. Clausewitz de Maquiavelo a Perón*. Buenos Aires: Edhasa.

García Sebastiani, M. (2005). *Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política argentina entre 1943 y 1951*. Buenos Aires: Prometeo.

Halperin Donghi, T. (1993). El lugar del peronismo en la tradición política argentina. En S. Amaral y M. Ben Plotkin (comps.), *Perón, del exilio al poder*. Buenos Aires: Cántaro.

----- (2005). *Una nación para el desierto argentino.* Buenos Aires: Prometeo.

Hobsbawm, E. (2001). *Historia del siglo XX (1914-1991)*. Barcelona: Crítica.

Kindgard, A. (2013). Echar a andar la maquinaria electoral en escenarios adversos. Prácticas proselitistas, recursos y derroteros del radicalismo yrigoyenista en Jujuy (1929-1949). En Foro "Los costos de la política. Del centenario al primer peronismo", *Programa Buenos Aires de Historia Política*. Recuperado de http://historiapolitica.com/datos/foros/foro_costospolitica_kindgard.pdf

Lichtmajer, L. (2013). El desafío de sobrevivir a la irrupción peronista. Transformaciones en la matriz de financiamiento de la Unión Cívica Radical (Tucumán, 1943-1955). En Foro "Los costos de la política. Del centenario al primer peronismo", *Programa Buenos Aires de Historia Política*. Recuperado de http://historiapolitica.com/datos/foros/foro_costospolitica_lichtmajer.pdf

Negretto, G. (2012). El populismo constitucional en América Latina. Análisis crítico de la Constitución Argentina de 1949. En A. Luna-Fabritius, P. Mijangos y R. Rojas Gutiérrez (coords.), *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*. México: Taurus.

Plotkin, M. (1994). *Mañana es San Perón*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

Persello, A. V. (2007). *Historia del radicalismo*. Buenos Aires: Edhasa.

Perón, J. D. (1951). *Conducción política*. Buenos Aires: Escuela Superior Peronista.

Prol, M. (2007). Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos.* Recuperado de https://journals.openedition.org/nuevomundo/12592

Rosanvallon, P. (2006). *La democracia inconclusa: historia de la soberanía del pueblo en Francia*. Medellín: Universidad Externado de Colombia.

Sabato H. y Ternavasio, M. (2011). El voto en la república. Historia del sufragio en el siglo XIX. En H. Sabato, M. Ternavasio, L. De Privitellio y A. V. Persello, *Historia de las elecciones en la Argentina 1805-2011*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Sampay, A. (1999). *La Constitución democrática*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Schmitt, C. (1996). *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Editorial Tecnos.

Zanatta, L. (1999). *Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946)*. Buenos Aires: Sudamericana.

----- (2013). *La Internacional Justicialista. Auge y Ocaso de los Sueños Imperiales de Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.

Zimmermann, E. (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1915*. Buenos Aires: Sudamericana.

Fuentes

Argentina. Convención Constituyente (1949). *Diario de Sesiones*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

Imágenes de una Constitución olvidada, que todavía nos interpela

Alejandro Medici

Introducción

No es tanto lo que se ha escrito sobre la Constitución Nacional de 1949. Generalmente desde miradas políticas apologéticas o condenatorias. Hernández Arregui, en *Peronismo y socialismo*, mentaba un llamativo silencio de los adversarios del peronismo, de derecha e izquierda, a su respecto (Hernández Arregui, 2011: 154).

Tres líneas argumentales se han esgrimido, generalmente, para evitar el tratamiento académico de la Constitución del 49, que resumió el ideario de sociedad nacional del peronismo. Una primera línea es ideológica, y fundamentada en el liberalismo político y económico, que sus postulados estarían consagrados en la Constitución Nacional de 1853 y sus reformas posteriores. Una segunda, no excluyente de la primera, sino más bien complementaria, le niega legalidad en función de argumentos procedimentales acerca de la ley de declaración de la necesidad de la reforma. Una tercera, le resta importancia desde una pretendida superación histórica de la etapa social del constitucionalismo y el modelo de Estado que éste conlleva.

A 70 años de su sanción, proponemos en este trabajo una lectura desde un pensamiento situado, como un producto cultural que se comprende en su proceso histórico: un texto que remite a su contexto, marcado por un proceso de transformación social de la nación que marcará los siguientes años del siglo XX.

Los alcances y los límites de esa experiencia constitucional deben entenderse también en una memoria histórica crítica, que sufre la herida de un ciclo constitucional interrumpido y de un retroceso del proceso de desarrollo

de las instituciones, que cede su lugar a una etapa signada por delitos de *lesa* humanidad, marcada por la sucesión de "semidemocracias" con proscripción electoral de las mayorías populares y dictaduras militares, donde la violencia política, principalmente estatal, irá normalizándose en el escenario social hasta desembocar en la dictadura y el terror de Estado de 1976.

Esa historia es, al mismo tiempo, la historia de la negación y del retaceo del poder constituyente popular, al menos hasta 1994. "Al menos", porque no estoy convencido de que esa enmienda constitucional haya solucionado el retaceo del poder constituyente para darnos, como pueblo, una arquitectura constitucional. Esto, dicho no solamente en términos de modelos ideales de democracia deliberativa. Sin negar este importante aspecto, pienso que en una sociedad que ha sufrido y sufre de una desigualdad social estructural, la participación y deliberación democráticas, el protagonismo popular, no pueden reducirse a aspectos procedimentales. Debe orientarse teleológicamente al logro de la justicia social y a los aspectos materiales de contenido económico y social que hacen a la soberanía popular, relativos a la búsqueda de autonomía estatal para remapear los diseños globales y regionales heterónomos, de sesgos neoliberales.

Una posibilidad de aproximarse comprensivamente a la Constitución del 49 pasa por un repaso de la dimensión constitucional simbólica y narrativa, referenciada en las imágenes constitucionales rectoras (Häberle, 2001), que se abstraen a la manera de "tipos construidos" de los textos jurídicos que forman el sistema constitucional (incluyendo las leyes y sentencias, las prácticas), pero especialmente condensan un sentido político del derecho de entonces que, en principio, seguiremos en los discursos de aquel momento constituyente.

No obstante, esta comprensión en dimensión simbólica y narrativa no significa renunciar a la orientación clara en materia económica y social, la dignificación del trabajo y de los grupos sociales históricamente subalternizados, es decir, lo material como contenido sustancial informando el sentido constitucional.

Ubicamos el uso de esta herramienta metodológica en una comprensión de la Constitución como el derecho acerca de la convivencia consensual y factible de la comunidad política (Medici, 2012, 2016). Donde por convivencia no entendemos tolerancia, sino, principalmente, las condiciones de producción y reproducción de la vida en su circuito natural, a través de la cooperación social, la comprensión de las necesidades sociales para cumplir dicho cometido, la

forma de producción y reproducción de los medios de vida. Es decir, cómo se definen, imputan, distribuyen los satisfactores de dichas necesidades que hacen a la producción, reproducción y acrecimiento de la vida. Cuestión siempre conflictiva, pero que, en el plano de los principios, ha sido asociada a referentes como "justicia social", "bien común", "bienestar general", "dignidad humana". Asimismo, resulta oportuno recordar que la Declaración Universal de Derechos Humanos es prácticamente coetánea de la Constitución que estamos memorando, también el reconocimiento jurídico positivado de derechos humanos, desde entonces, implican determinadas imágenes rectoras destacadas acerca del mundo, de las personas, del trabajo, de los bienes naturales, etc.

Por lo tanto, nuestro retorno a 1949 se contextualiza en un proceso de transformación histórica de la Argentina, que tiene como fecha emblemática de desencadenamiento desde un "nosotros popular", el 17 de octubre de 1945, y que, entre otras cosas, implicó el intento de construcción de una nueva institucionalidad, de una nueva mediación jurídica orientada a los fines principales del proyecto de nación buscado. Las imágenes, simbólicas y narrativas se referencian en un nuevo marco de economía moral y material, en nuevas relaciones sociales, que marcaron una ruptura con el período anterior. No forman parte, entonces, de un intento de sesgo culturalista, sino que hacen a una lectura sintomática de lo que en otros textos hemos llamado "constitución material" (Medici. 2016: 117) y su inevitable presencia en la simbología y narratividad.

Nos llaman la atención dos imágenes que surgen en los debates constituyentes entre 1948 y 1949. Una, se nos presenta en el proyecto de Constitución del diputado nacional John William Cooke, quien introduce los derechos del trabajador, y a continuación de la declaración de abolición y prohibición de la esclavitud. ¿Se trata apenas de un detalle de técnica legislativa o existe una razón política e histórica para articular estas dos cuestiones, aparentemente distintas o, al menos, no coetáneas: derechos de los trabajadores y esclavitud? La coetaneidad de lo no coetáneo, y las propias argumentaciones de Cooke, nos darán pistas para historizar este problema y entender este proceso por el que los derechos de los trabajadores se recortan y definen desde la previa sumisión esclavista o servil.

La segunda imagen constitucional que recuperamos tiene que ver con el discurso filosófico de Carlos Astrada y su crítica al fetichismo constitucional.

¿Qué imagen de la constitución subyace a esta crítica? Nos interesa, además, porque el problema de fondo que motiva el diagnóstico de Astrada, dada la interrupción del ciclo constituyente en 1955, tuvo y tiene una extendida vigencia en la forma de la negación o del retaceo del poder constituyente popular.

Estas imágenes, relativamente excéntricas en sentido literal, es decir, no centradas en los tópicos usualmente desarrollados cuando se analiza la Constitución de 1949 resultan, sin embargo, muy potentes, sugerentes y de gran densidad histórica para comprender ese momento constituyente. Al mismo tiempo, los problemas que plantean revisten actualidad.

Narratividad e imágenes rectoras en derecho

Como sostiene François Ost (2005: 24), es necesario pensar el derecho desde el fondo común de la narratividad social. Las expresiones de dicha narratividad que informa la identidad histórica de toda sociedad, productos de toda cultura (mitos, religiones, literatura, arte, la historia en tanto relato socialmente construido y transmitido por una sociedad acerca de su devenir, etc.), son portadores de pretensiones de validez que pueden formularse como prescripciones en el nivel ético. La formalización de sistemas normativos morales y jurídicos positivos hunde sus raíces en esa fuente cuya trama común es el lenguaje. El derecho es impuro, siempre relacional a unas imágenes históricas que la sociedad tiene de sí misma y que contienen, en su narratividad, prescripciones a la espera de forma normativa.

Robert Cover, a quien también podemos ubicar, en esta comprensión narrativa del derecho, en una línea análoga, sostiene que no hay instituciones o preceptos legales sin narraciones que los sitúen y les den significado. "Toda constitución tiene una épica, […] Cuando se lo entiende en el contexto de las narraciones que le dan sentido, el derecho deja de ser un mero sistema de reglas […], y se transforma en un mundo en que vivimos" (2002: 15-16). En este mundo normativo, el derecho y la narración están relacionados inseparablemente. Al mismo tiempo, toda narración exige imperiosamente un sentido prescriptivo, un mensaje moral. A ese mundo normativo, tramado por narrativas y prescripciones, Cover lo denomina *nomos*. Las narraciones, mitos y ficciones que muchas veces pueden tener un carácter fundador y

fundamentador de la identidad social, inciden en el derecho. "Una tradición legal [...] no sólo incluye un corpus iuris, sino también un lenguaje y un mythos –narraciones en la que sitúan al corpus iuris quienes expresan su voluntad a través de él–" (Cover, 2002: 22). Establecen paradigmas de comportamiento: crean relaciones entre el mundo normativo y el material, entre las limitaciones de la realidad y las demandas normativas.

Entonces, entre la descripción y la prescripción moral o jurídica formalizada, actúa la narración. Las normas jurídicas tienen una vida, por así decirlo, una biografía que comienza con su fundamentación desde la deliberación de argumentos, su necesidad, que remite a fuentes, luego sanción, vigencia, interpretación en la aplicación a casos concretos, excepciones, hasta su muerte al ser derogadas o caer en desuso. En todos esos momentos de la vida de las normas, la narración juega, desde la continuidad y los cambios, un rol fundamental. Derecho e imaginario social son una amalgama indisoluble. De ahí lo inconsistente de estudiar el derecho con pretensión de pureza, siendo que se trata de una práctica constitutivamente impura social, histórica y culturalmente enraizada desde su narratividad.

El contenido de las Constituciones no está compuesto solamente por reglas jurídicas, sino que en ellas encontramos principios, valores, normas, directivas políticas, económicas, sociales y culturales. De ahí que puede decirse que el discurso constitucional tiene distintas dimensiones: prescriptiva, descriptiva, simbólica e ideológica. La narratividad y las imágenes articulan esos elementos heteróclitos que hacen a la impureza y heterogeneidad semántica jurídica. Especialmente en el plano del derecho constitucional e internacional, unas ciertas descripciones del mundo y unas ideologías acerca de cómo conseguir la convivencia consensual y factible de la comunidad, por ejemplo, la libertad, igualdad, el orden público, el progreso, la justicia social, el bienestar general del pueblo, la nación, la humanidad, etc.

Esta narratividad está siempre relativamente abierta al fondo común del lenguaje y del simbolismo, alcanza tanto a la descripción de los hechos como a los argumentos, enlaza estas dimensiones fácticas y normativas en los procesos jurídicos. El juez, en definitiva, al dictar sentencia articula el relato de los hechos con los modelos narrativos que le ofrece el derecho en un contexto histórico, social y político. Más aún, los legisladores ponen en disputa, al discutir una ley, diversas argumentaciones que no pueden separarse de una

comprensión histórica, política y cultural vinculada a las narrativas acerca de los problemas y los fines que la legislación debe solucionar y promover, respectivamente. Los constituyentes que crean una Constitución no lo hacen de la nada, sino en un contexto de argumentación que remite a las narraciones en liza acerca de la nación, el pueblo, la democracia, la ciudadanía, el Estado.

Esas narrativas se condensan en imágenes rectoras acerca del mundo, los seres humanos, la naturaleza, etc. Peter Häberle, que entiende al derecho y a la teoría constitucional como ciencia de la cultura, propone el trabajo interpretativo que conecta derecho y moralidad social a partir de las imágenes rectoras constitucionalizadas. En su libro *La imagen del ser humano dentro del estado constitucional*, sostiene*:* "nosotros, en tanto juristas, operamos con imágenes (directrices) para ordenar la plétora de materia jurídica y elaborar principios fundamentales superpuestos con metáforas" (Häberle, 2001: 33).

Estas imágenes gobiernan el pensamiento y la práctica jurídica como prejuicio o pre-comprensión, y ex post en tanto postcomprensión. En el uso jurídico, todas estas imágenes son siempre el intento de nombrar una totalidad que en gran parte de los casos subyace de modo inconsciente detrás de las normas, conceptos y principios, a menudo difusos y fragmentarios. Las imágenes cumplen una tarea de interpretación finalista. Estas imágenes quieren dirigir la interpretación sobre sí mismas y poseen una función propulsora de consenso. "Sirven a la integración de lo nuevo en las imágenes antiguas [...] Justamente en la normatividad del derecho probablemente se entrelazan más frecuentemente las diferentes imágenes (fragmentos) de diferentes épocas" (Häberle, 2001: 35). Se produce un *tempo* legal de no coetaneidad, no simultaneidad, que superpone pluralidad de imágenes del ser humano, del mundo y de otros tipos conformados dentro del derecho.

El discurso constitucional es el punto en que más claramente el derecho devela su carácter mestizo, articulando discursos culturales, políticos, económicos y allí entonces se condensan imágenes rectoras, analogadas fundamentalmente en la construcción doctrinaria, legal y jurisprudencial (Beuchot, 2004: 145). Al mismo tiempo, podemos decir que las imágenes no solo receptan en derecho constitucional las concepciones acerca de los seres humanos y sus relaciones entre sí y con el mundo, sino que, reflexivamente, nos brindan imágenes y metáforas acerca de la Constitución misma en tanto que derecho sobre el derecho.

A su vez, las imágenes ponen en acto narraciones históricas que hacen a la memoria y a los procesos de identificación de la comunidad política, donde los actos de fundación, las rupturas y continuidades históricas, en fin, los acontecimientos y períodos que se enmarcan entre lo *tremendum horrendum o tremendum fascinosum* (Ricoeur, 1988: 910) preñan de sentido a las normas constitucionales haciéndolas inteligibles desde, para, la experiencia social.

Una Constitución Nacional es el intento de formar una "comunidad nómica", reconociendo, interpelando y constituyendo política y jurídicamente sujetos constitucionales: nación, pueblo, ciudadanías, trabajadores, mujeres, etc. Al mismo tiempo, el significado del derecho está determinado por nuestros compromisos interpretativos y muchas de nuestras acciones tienen como marco de comprensión relativo a la normatividad. Los textos jurídico-constitucionales son también signos a través de los cuales nos integramos en una comunidad, y nos comunicamos con otras personas y grupos.

No obstante, creo que es necesaria una apropiación crítica de esta idea de Peter Häberle, ya que presenta las imágenes como "tipos construidos" que se abstraen del material constitucional y que son presentadas casi como "diapositivas" con un sentido estático y acabado. Poner esas imágenes en procesos de narratividad social histórica permite trazar una genealogía crítica de aquello que en la conflictividad social se definió como "archivo" y, por lo tanto, se adjetivó como "rector". Al mismo tiempo, permite ver las interpretaciones alternativas que sustentan otros usos del derecho desde la enunciación olvidada, censurada y/o reprimida. Claramente, la Constitución de 1949, durante mucho tiempo, ha sufrido, y sufre, menoscabo respecto al "archivo" oficial de la historia del derecho constitucional, y muchos matices de su debate constituyente requieren de esa genealogía crítica que los recupere.

Comprendo esas imágenes y narraciones constitucionales, entonces, en base a algunos parámetros fundados en la crítica jurídica, la filosofía de la liberación y el giro descolonizador (Medici, 2012, 2016). Bajo esta perspectiva, las Constituciones subsumen analógicamente en formas variadas en sus contenidos, los principios siempre presentes –de forma cuanto menos implícita–, frecuentemente como pretensiones que se cumplen defectivamente en la ética y la política: de producción y reproducción de la vida, de legitimación democrática consensual y de factibilidad (Dussel, 2009: 347).

Por eso mismo, si pasamos de la perspectiva arquitectónica de la política de la liberación a su perspectiva o variante crítica, es inevitable que el campo jurídico se vea tensionado: el sistema del derecho pierde legitimidad desde los oprimidos, las víctimas, los excluidos de la totalidad social, en la medida en que estos forman una comunidad crítica contrahegemónica y expresan su desacuerdo provocando, a veces, cambios en las prácticas constitucionales, en la interpretación de la Constitución, en el concepto de Constitución misma y asumiendo como *plebe* o *demos* el poder constituyente, llegan a refundar y trastocar el sistema del derecho construyendo primero desde el reclamo y después desde su institución, nuevos derechos (Dussel, 2006: 142-143).

En este marco, Constitución no es un absoluto ni puede predicarse de ella soberanía, salvo en términos de fetichismo normativo constitucional. No obstante, es una instancia necesaria de normatividad y organización, producto de la voluntad de convivencia consensual y factible de la comunidad política que debe comprenderse en forma historizada, es decir, no excluyente de las tensiones de intereses y los antagonismos entre grupos sociales.

Los principios constitucionales que pueden ser analógicamente considerados desde los criterios materiales de la ética y de la política de liberación en su materialidad, consensualidad y factibilidad, no obstante, son vehículos históricos contextuales en su modalidad de subsunción de la cultura y de la historia de la comunidad que se da la Constitución. Por lo tanto, son vehículos de las narrativas culturales y reconstruyen imágenes del mundo y de las personas en el texto constitucional.

El contexto de la Constitución del 49

La Constitución del 49 forma parte del constitucionalismo social latinoamericano iniciado por la Constitución de Querétaro de 1917, en tanto anuda el reconocimiento de los derechos de los grupos históricamente subalternizados a un nuevo orden económico y social. También las influencias de la Doctrina Social de la Iglesia, del pensamiento nacional de sectores radicales provenientes del yrigoyenismo, de la Constitución de Irlanda de 1937, entre otras fuentes.

La distinción entre revolución y reforma social, además de ser polémica, no es una cuestión de blanco o negro sino de ponderación histórica, existiendo

siempre la posibilidad, según se mire, de reformas revolucionarias y revoluciones reformistas, en algún grado de composición. Pues bien, el proceso de transformación que contextualiza el proceso constituyente de 1949 es prologado por una triple reforma. La primera, la social, que afecta a las relaciones de trabajo, iniciada desde la Secretaría de Trabajo y Previsión por el entonces Coronel Perón, luego continuada desde el gobierno constitucional electo, que tiene, entre otros textos jurídicos emblemáticos, la "Declaración de los Derechos del Trabajador" de 1947, el "Estatuto del Peón", etc. La segunda, la económica, es decir, la visión del gobierno iniciado en junio de 1943, que era expresada por Perón y compartida por algunos de sus colegas y compañeros en el Consejo Nacional de Posguerra, y consistía en el aprovechamiento de la coyuntura interna e internacional para dar un giro copernicano a la vieja Argentina agroexportadora, asociada y dependiente, que se había iniciado ya, forzado por las circunstancias de la crisis de 1930, pero que debía encauzarse en función del bien común y de la independencia nacional, y requería, en esta perspectiva, de planificación estratégica estatal. Finalmente, estos aspectos económicos y sociales debían articularse políticamente a través de la "comunidad organizada" y la "democracia social", desde la realidad de una sociedad de masas.

Todas estas reformas que, como actor político cada vez más relevante al mismo tiempo que funcionario del gobierno juniano, Perón presentaba, en principio, como equidistantes y favorecedoras de todas las clases sociales y grupos de interés, encontraron, sin embargo, el acontecimiento del 17 de octubre de 1945. La movilización popular mostró la legitimidad y viabilidad de la continuidad y profundización de esas reformas y le dieron un sentido más transformador, haciendo que, definitivamente, el proyecto del peronismo, sin perder su carácter policlasista, o más precisamente, de alianza de clases, fracciones de clases y estamentos, descansara en la organización popular política y sindical. Pueblo, ahora, con un significado plebeyo más marcado. Superponiéndose en gran medida, a partir de allí, la identificación del peronismo con los logros y también con los límites de la organización y movilización popular.

La reforma política completó la recuperación de la democracia representativa superando la era del fraude de la década anterior, con la ampliación de la representación política a través de los derechos políticos de las mujeres en 1947, con el sentido popular que le dio, por añadidura, la creciente organización y movilización de la clase trabajadora. La legitimidad representativa del

sistema político, desde el primer gobierno peronista, se complejizó y renovó con la mayor densidad y unidad de la organización sindical, los apoyos más o menos explícitos de sectores de la pequeña y mediana burguesía articulada a la sustitución de importaciones y el mercado interno, de militares nacionales y desarrollistas, de intelectuales del pensamiento nacional de extracción yrigoyenista, e incluso, la comprensión de cuadros venidos de tradiciones de izquierda.

En conjunto, estas profundas transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas, traducidas en términos constitucionales, mostraron un cambio en la Constitución real de la nación que ya no cabía en los moldes de la vieja Constitución liberal del siglo XIX. Este argumento fue sostenido por varios de los promotores de la necesidad de la reforma constitucional.

Hecho este breve e incompleto encuadre del contexto que posibilitó cambiar la Constitución, a continuación nos interesa rescatar, a través de los discursos de dos contemporáneos de este proceso de transformación y reconstituyencia popular, algunas de las imágenes constitucionales que fueron trasfondo del mismo y que se recortan en nítido contraste con la cultura constitucional hasta ese momento dominante, tributaria de la veneración de una matriz de colonialidad del poder, efectiva bajo la cobertura institucional liberal, en lo que hace al control del trabajo, sus productos, sus recursos y, al mismo tiempo, cultora del fetichismo constitucional. Me refiero, empezando por este último caso, a los aspectos que hacen a la consideración democrática del poder constituyente para adaptar la mediación jurídica constitucional al principio de realidad, esto es, a las transformaciones derivadas de la Constitución real, en el discurso de Carlos Astrada. El filósofo considera a la Constitución como el medio para lograr los fines del pueblo, y sus conceptualizaciones acerca del fetichismo constitucional siguen siendo una asignatura pendiente a 36 años de democracia.

En el caso de las relaciones de trabajo bajo una matriz de colonialidad, se trata de situaciones urdidas bajo una ideología liberal, que muestran la persistencia de sumisiones y dominaciones político-culturales para sobreexplotar el trabajo, que se hacían presentes en la realidad poscolonial argentina. El tratamiento que hace el diputado nacional John William Cooke, quien en 1948 presenta el proyecto de ley de necesidad de declaración de la reforma constitucional, es notorio, porque advierte la dignificación del trabajo argentino como un proceso de liberación que se articula, necesariamente, con la abolición de la esclavitud y sus secuelas. Si bien el texto constitucional final-

mente sancionado adoptó la técnica legislativa usual de declarar la abolición de la esclavitud en forma separada a los derechos del trabajador, lo hizo quitando la indemnización a los ex propietarios de esclavos, de la segunda parte del todavía vigente artículo 15, que viene desde 1853.

Estamos frente a dos imágenes constitucionales que, en su carácter analógico, se contextualizaban en las rupturas que el proceso constituyente promovía sobre la base de narraciones críticas muy distantes de los lugares comunes de la cultura política y jurídica de la "vieja argentina", y que quedaron, en cierta forma, condensadas en el texto constitucional de 1949.

El proceso de liberación, desde la esclavitud a la "libertad económica", en el proyecto constitucional de John William Cooke

John William Cooke es especialmente conocido por haber sido designado por Juan Perón como líder de la organización peronista en el contexto de proscripción electoral y prohibición de toda manifestación pública o simbólica relativa al Movimiento Justicialista y a su líder en el exilio. También por su adhesión a la revolución cubana y a su idea del potencial revolucionario del peronismo, el "hecho maldito del país burgués".

Es menos usual el conocimiento de su participación en el proceso constituyente que inicia en 1948. Como explica Eduardo Luis Duhalde en el prólogo a las obras de Cooke que compila, no se trataba de alguien que destacaba por su adulación a Juan Perón, sino por su inteligencia, formación y capacidad política que complementaba con profundas convicciones ideológicas acerca del rol transformador que el peronismo debía asumir.

Como diputado nacional desde 1946, mantuvo sus posiciones aun en contra de la cúpula partidaria, como en la votación sobre el Acuerdo de Chapultepec. Esta postura principista, así como sus intervenciones de denuncia pública de los intereses oligárquicos del diario La Prensa, o su proyecto de ley antimonopolios, le valieron la desconfianza y hasta oposición no solo de los sectores oligárquicos, sino de sectores del peronismo, adjetivados en términos de Eduardo Duhalde, como *light*. Pese a presidir durante su mandato la Comisión de Asuntos Constitucionales, a su destacada intervención en la

fundamentación de la ley de necesidad de reforma constitucional, y a haber presentado uno de los proyectos de reforma más completos y que anticipa fundadamente muchos de los aspectos que contendría la Constitución de 1949, no fue elegido convencional constituyente, ni reelegido como diputado nacional (Duhalde, 2008: 20).

En los debates de sanción de la ley de declaración de necesidad de la reforma constitucional, el proyecto del entonces diputado incorpora los derechos que hacen a la dignidad de los trabajadores en el mismo artículo y a continuación de la declaración de abolición de la esclavitud. En los fundamentos de dicha propuesta, desde una contextualización histórica, sostiene un concepto de libertad económica que, lejos de considerarla una ley natural vinculada a la libertad de contratar, la autonomía de la voluntad y la propiedad privada como derecho y principio esencial de organización de la economía, sostiene que tal libertad solo puede entenderse como liberación del miedo a vivir, de las condiciones de miseria y de la inseguridad social.

La libertad económica, para los grupos históricamente subalternizados, no es un *a priori*. Es más, existen formas de explotación del hombre por el hombre que conforman una suerte de "purgatorio", donde la memoria y la práctica de la opresión análoga a la esclavitud todavía están presentes, reclamando redención social. En un párrafo sorprendente, que, creo, debe leerse entre líneas pensando en la situación del trabajo en las naciones poscoloniales y en las, aún en ese entonces, amplias extensiones del mundo en los continentes de África y Asia sometidas al colonialismo, sostiene: "la humanidad no considera terminada la lucha contra la esclavitud, cuyos efectos y consecuencias, aunque atenuadas aún se perciben en la organización de los pueblos" (Cooke en Duhalde, 2008: 315). Por lo tanto, es necesario un proceso de liberación, una normatividad constitucional y unas políticas destinadas a ese fin. La libertad es el resultado de un proceso de liberación que implica la dignificación del trabajador y de la relación social de trabajo.

Cooke vincula esta propuesta a un antecedente legislativo sustancial inmediato: la Declaración de los Derechos del Trabajador de 1947. Pero al articularla con las formas de explotación del trabajo en condiciones *cuasi* serviles, a continuación de la imagen de la esclavitud, muestra un pensamiento constitucional raigal y situado, consciente en sus términos y contexto, del carácter tardío de la salarización de las relaciones laborales en Ar-

gentina, y de la presencia de otras formas de dominación moderna/colonial del trabajo, sus productos y sus recursos.

El texto finalmente sancionado por la Asamblea Constituyente, no obstante, siguió la técnica legislativa constitucional usual, que es la de un capítulo separado, el segundo, declarando los derechos del trabajador aparte de la declaración de abolición de la esclavitud, en su célebre artículo 27. Si a esto sumamos la cláusula que prohíbe la discriminación racial, de carácter pionero en el constitucionalismo de su tiempo (art. 28), encontramos aspectos que no han sido notados, usualmente, en los análisis acerca del proceso constituyente del 49.

Pareciera que Cooke tiene la sutileza de darse cuenta de la peculiaridad del proceso argentino de constitución del trabajo, la cobertura "superestructural" que la Constitución liberal y el Código Civil a través de la locación de servicios, hacían de formas de trabajo análogas a la esclavitud y a la servidumbre, situadas en ese espacio intersticial entre la dominación del amo y el gran objetivo en este campo que plantea el autor del anteproyecto, y que denomina como "libertad económica", claro, entendida en términos sociales. ¿Por qué asociar ese proceso de "liberación" a la imagen negativa, al *tremendum horrendum* de la esclavitud?

Al respecto, sostiene en la fundamentación de su proyecto:

> La esclavitud […] resulta en nuestros días una institución arcaica y fuera de las costumbres y del derecho. Sin embargo, la declaración inicial del artículo 15 debe ser mantenida, dándole a continuación un sentido más lato, para comprender en la abolición de la esclavitud no solamente la institución que entraña sumisión absoluta de un ser humano a la voluntad de otro, sino también otras formas parciales de sumisión y dependencia que, desgraciadamente subsisten aún hoy dentro de las fórmulas de la organización social (Cooke en Duhalde, 2008: 314).

A continuación, explica la deuda social pendiente en ese aspecto, que la nueva arquitectura institucional propuesta por el peronismo viene a saldar: "Entre la esclavitud abolida por la constitución y la libertad concebida por pensadores y filósofos, hay un margen amplio que se va cubriendo paulatinamente" (Cooke en Duhalde, 2008: 315). Esta postura está sustentada en la declaración de los Derechos de los Trabajadores y citas del propio Juan Perón, como la siguiente:

> Si se dice que en la nación argentina no hay esclavos, porque todos los hombres son libres, hay que añadir que los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo dignas, porque de otro modo se habría realizado una emancipación formal, pero se habría dejado subsistente una esclavitud derivada de la miseria, del agotamiento físico, de la salud precaria y de la falta de vivienda decente (Cooke en Duhalde, 2008: 313).

A ese proceso de liquidación de los resabios de la sumisión, de los determinantes sociales de las condiciones de (in)dignidad y, diríamos hoy, de fáctica (sub)ciudadanía, no duda en adjetivarlo en términos de un proceso de "liberación" y postula la técnica legislativa adecuada para señalar el rumbo hacia el que el proyecto político debe esforzarse:

> Mantener la declaración de que en la Nación argentina no hay esclavos como punto de arranque de un proceso paulatino de liberación, y consagrar como garantías fundamentales en el resto del artículo las conquistas logradas hasta hoy en ese proceso (Cooke en Duhalde, 2008: 315).

Cooke piensa una Constitución como herramienta en un proceso de lucha por la apertura de espacios de libertad humana, el desarrollo de la personalidad, que han costado, dice, "guerras, martirios, revoluciones, luchas, esfuerzos de todo orden, en un propósito irrenunciable, constantemente triunfante y constantemente derrotado" (Cooke en Duhalde, 2008: 315). Proceso que integra las libertades de pensamiento, de cultos, de trabajar, de aprender, de enseñar, políticas y a las que, entiende, debía agregarse la "libertad económica", tan sesgadamente interpretada por el liberalismo y, agrego, por el actual neoliberalismo, que mal entendida y practicada puede entrañar la pérdida de las otras libertades. Al contrario de la tendencia, diríamos hoy hegemónica, que transforma dicha libertad en liberación total para la acumulación y circulación del capital, la entendía como corolario de ese proceso que nos alejaba de la esclavitud, como institución y como persistencias de la indignidad y la sumisión arbitraria entre los seres humanos, por eso

> a ese conglomerado debe agregarse la libertad económica, a fin de procurar a los habitantes de la tierra la cantidad de libertad económica necesaria para reducir el miedo de vivir que aflige a millones de seres humanos, organizando un mundo

> mejor, en donde cada hombre que cumpla con sus deberes para con la sociedad en la que vive, en la medida de sus aptitudes y responsabilidades, tenga asegurado el mínimo necesario para su subsistencia y la de aquellos que el destino pone bajo su dependencia, y así, librado del temor al mañana, se encuentre en condiciones de realizar las actividades del trabajo sin perjudicar el desarrollo de su personalidad (Cooke en Duhalde, 2008: 316).

No le escapa que ese proceso de lucha por el reconocimiento de la "libertad económica" implica una "batalla contra los intereses creados", por los que el capital, de "instrumento para la producción de las subsistencias necesarias para la libertad de los pueblos", ha devenido su contrario,

> instrumento de poder y de influencia política para esclavizar a los hombres en provecho propio, mediante las cadenas de miedo a la vida, que es decir miedo al hambre, a la indignidad, al sufrimiento por sí y por los seres queridos (Cooke en Duhalde, 2008: 316).

En ese diagnóstico crítico, todo el orden económico de la Constitución a reemplazar se invierte. Las libertades económicas devienen liberticidas, los derechos patrimoniales sin responsabilidad devienen privilegios, poderes neoabsolutistas o salvajes, diríamos hoy, que sea se los considere formalmente legales o *praeter legem* por insuficiencia de regulación democrática en función del bien común o del bienestar general, fomentan la extorsión de las "cadenas del miedo a la vida" y legalizan la continuidad de la sumisión:

> Los privilegiados que detentan el oro sin más razón ni motivo que el azar de los hechos y sin más finalidad que la satisfacción egoísta de innobles apetitos, utilizan su privilegio para mantener en su mano el poder de dirigir e intervenir en forma desproporcionada en la vida de los que carecen de medios económicos, privándolos de la libertad que necesitan para lograr su propia personalidad, con desmedro de su salud física y moral (Cooke en Duhalde, 2008: 316).

Creo que también estos argumentos de Cooke algo influyeron en la adopción en la Constitución del 49 de la figura del abuso del derecho. El artículo 35 de la nueva Constitución, luego de repetir que la regulación legal no puede alterar la esencia de los derechos y garantías constitucionales, establecía que estos

> tampoco amparan a ningún habitante de la Nación en perjuicio, detrimento o menoscabo de otro. Los abusos de esos derechos que perjudiquen a la comunidad o que lleven a cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, configuran delitos que serán castigados por las leyes.

Usualmente, se interpreta este artículo como antecedente de la introducción por la Ley N° 17711 en el Código Civil de la figura del abuso del derecho.

Entiendo que esta idea de prohibición del abuso del derecho en derecho constitucional y derecho público (si es que hoy tiene algún sentido mantener esta distinción) supone la idea relacional de derechos y obligaciones en base a bienes sociales que son el contenido y el fin de los derechos constitucionales. Por lo tanto, deben encontrar en su acceso y disfrute no solo justicia conmutativa, sino también distributiva. Pero como advierte Cooke a propósito de los "intereses creados", existe siempre el riesgo de apropiación y resignificación de esos bienes sociales, que transforman, entonces, derechos y deberes, en privilegios que se usan, como ya citamos, para mantener el poder de dirigir e intervenir en forma desproporcionada en la vida de los que carecen de medios económicos.

La desigualdad en el uso de los bienes sociales puede devenir en abuso y privilegio de los poderosos (sobre)ciudadanos, respecto a los (sub)ciudadanos que tienen derechos declarados, pero no la experiencia histórica de su ejercicio, del acceso a los mismos, de la defensa judicial que se les hace opaca, plena de obstáculos fácticos y culturales.

Esta imagen tensa, relacional del ejercicio de los derechos dista mucho de ser un tipo construido en el "archivo". Lleva implícita una narración histórica del antagonismo entre los sobreciudadanos, frente los subciudadanos que protagonizan el proceso de liberación.

En síntesis, articular los derechos del trabajo en el mismo artículo en el que se declara la abolición de la esclavitud genera otra imagen constitucional del trabajo, más situada en nuestro contexto histórico regional y nacional. No se trata de una imagen estática del resultado de modernización diferenciación funcional de la cooperación social con la plena salarización y organización del trabajo. Por el contrario, la propuesta de Cooke y su fundamentación introducen la conflictividad, el carácter procesual e inacabado del proceso de dignidad humana en las relaciones de trabajo en nuestra nación. No puede olvidarse el trasfondo de integración a la clase trabajadora

de los migrantes internos, generado por el proceso de sustitución de importaciones. Ni tampoco obviarse que esos migrantes representan la "multigenia" de la que hablaba Scalabrini Ortiz, el carácter mestizo que portaba los elementos de las culturas populares rurales, campesinas e indígenas.

Esta imagen, que parte de la esclavitud, de las formas de sometimiento del trabajo en un país poscolonial, es la de la dignificación de los grupos históricamente subalternizados por una matriz de poder que se adorna con la institucionalidad liberal, pero que practica el colonialismo interno (González Casanova, 2017). No es otra imagen que la de los "cabecitas negras", los "pardos", despreciados por la ideología racial de las élites oligárquicas, actualizada en los prejuicios de las clases medias integradas. El "subsuelo de la patria sublevado" en el acontecimiento del 17 de octubre. Es la inversión jerárquica, social, estética, que se produce en el discurso de Juan y Eva Perón, elevando a condición de dignidad de trabajadores/as a los/las "descamisados/as" y "cabecitas negras", otrora excluidos/as del espacio público y de los parámetros de dignidad de las élites y clases medias.

No es, entonces, el grupo que protagoniza esa imagen dinámica, conflictiva y por eso profundamente historizada que presenta el proyecto Cooke, la de los trabajadores autodidactas europeos de las élites partidarias socialistas de principios de siglo. Sino la de trabajadores que se elevan a una condición de dignidad en un proceso de reconocimiento que busca superar las sumisiones históricas de un país que sufre una matriz de colonialidad del poder, donde la salarización es tardía, como la industrialización, donde subsisten formas de trabajo con un componente de dominación no solo económica, sino también cultural y política. Una imagen preñada de historicidad que contrasta con el artículo 15 de la Constitución de 1853 (fósil constitucional todavía vigente), que a continuación de abolir y prohibir la práctica esclavista, establece la ley de indemnización de los propietarios esclavistas. Ese artículo 15 debe leerse no apenas como uno histórico, subsumible en la interpretación sistemática del texto constitucional vigente, sino también como otra de las formas de establecer el derecho de propiedad como principio fundamental del orden económico liberal de nuestra Constitución.

En la asociación entre proceso de liberación del trabajo de la extorsión de las cadenas del "miedo a la vida", remanentes de la dominación y sumisión, y el horizonte de la "libertad económica" como fin, claramente John William

Cooke le pone una profundidad histórica a la dignificación del trabajo y, al mismo tiempo, visualiza la Constitución como una herramienta popular, como una mediación para el proyecto de liberación nacional y social.

Carlos Astrada y la Constitución como herramienta popular

Carlos Astrada, filósofo argentino que se forma en la crisis de la hegemonía del positivismo, a partir de maestros como Coroliano Alberini y Alejandro Korn, mantiene siempre una vinculación entre su reflexión filosófica y los temas sociales y políticos, al mismo tiempo que hace una introducción y lectura sumamente interesante de la filosofía existencialista de Martín Heidegger, que conoce durante su estancia formativa en Alemania. La forma de mantener sus inquietudes sociales en el tratamiento de la filosofía se concretará en sus textos a partir de la década de los sesenta, donde articulará la filosofía existencialista con la dialéctica hegeliana, desde un pensamiento crítico e inconformista (David en Tarcus, 2007: 31-34).

El Astrada que recuperamos aquí es el que en 1948 escribe una de sus obras existencialistas emblemáticas, coincidente con su adhesión al peronismo. Se trata de *El mito gaucho*, donde Astrada se ubica en una corriente de comprensión de la simbólica popular y nacional desde la pasión del gaucho. La recuperación de esta figura como sustrato popular, en parte sometido, sufriente, negado por la cultura ilustrada y el archivo histórico, se contrapone a la figura construida por los nacionalistas conservadores, que elevaban lo gauchesco a folklore patrio estático frente a las ideologías "foráneas", especialmente las culturas anarquistas y socialistas de los trabajadores inmigrantes europeos.

En *El mito…*, el gaucho simboliza la posibilidad de desarrollo de la vida auténtica, la libertad del gaucho como análoga a la afirmación de la identidad y soberanía de la comunidad nacional, pero, por eso, al mismo tiempo, un proyecto arraigado en el sustrato telúrico, en el "estar siendo". Una sutil relación entre continuidad y ruptura que se teje como drama existencial y una recuperación del gaucho como símbolo popular (Astrada, 2006).

Ese mismo año, 1948, encuentra a Astrada defendiendo la necesidad de una reforma constitucional. Lo hace desde un artículo publicado en el número 55 de la revista *Hechos e Ideas*, donde argumenta la fluidez del proceso

de vida que, antes o después, erosiona la permanencia de las objetivaciones culturales en la forma de instituciones, normas y constituciones. Así:

> todas las formas de la cultura, decantadas por la afluencia vital, todos los productos del arte, de la ciencia, de la filosofía, de la convivencia social, las ordenaciones jurídicas y políticas, las instituciones, las Constituciones, etc., están sujetas a este movimiento bidimensional de la vida, destinadas por tanto a caducar y rehacerse constantemente, a reformarse a vivificarse, adoptando nuevas exteriorizaciones y estructuraciones (Astrada, 2013: 34).

La pretensión de invariabilidad de las categorías del proceso cultural, continúa Astrada, fue propia de la época iluminista, a la que considera anclada en una "visión antihistórica" de la vida. La historización que promueve el filósofo sirve para denunciar la inversión fetichista en las instituciones de la sociedad burguesa:

> Consecuencia directa fue el sistema de la economía capitalista, [...] y la concepción mercantilista de la vida, su secuela, estatuyeron que el hombre, con todas sus posibilidades y potencias, existe nada más que como medio para producir e incrementar la riqueza para servir todos los valores consecutivos e instrumentales, es decir, utilitarios (Astrada, 2013: 35).

Las "instituciones y constituciones" tienen "validez histórica" si son adecuadas al estado social de una colectividad nacional y promueven la convivencia de los individuos y las clases sociales según sus necesidades. Concretando en la situación histórica del pueblo argentino, considera que

> hasta ayer nomás, era considerado un sujeto meramente formal de derechos que no le permitieron ejercitar, fue puesto y mantenido deliberadamente fuera del molde estatal por la minoría que se había apoderado del regimiento del país, para administrarlo y explotarlo en beneficio de intereses foráneos (Astrada, 2013: 37).

Al mismo tiempo, considera que el proceso de transformación histórico en marcha torna obsoleta la Constitución del 53, un "estatuto vaciado en el molde de la concepción liberal y burguesa del estado". Pero, además, sostiene

que si la Constitución del 53 no necesitara ninguna reforma, si fuera adecuada al espíritu de nuestro tiempo, aun así habría que promoverla:

> para dar, así, al pueblo la sensación que su Constitución no es una reliquia intocable que necesite de un culto idolátrico […] habría que mostrarle que nuestro Estado constitucional es un instrumento perfectible, y esto es para que el pueblo argentino no incurra en fetichismo ante sus instituciones (Astrada, 2013: 39).

Y eso, porque:

> No es el pueblo, ni él está presente en la vida política, para la Constitución […] Sino que toda Constitución como ley fundamental que traduce y funcionaliza los desiderata jurídicos y sociales de un momento histórico, es para el pueblo, para su gobierno y mejor desenvolvimiento" (Astrada, 2013: 36).

La defensa del poder constituyente del pueblo genera una potente imagen constitucional de este como sujeto activo, vivo, que puede y debe darse sus propias instituciones. Imagen que subyace a su crítica del fetichismo constitucional que supone la negación o el retaceo de dicho poder constituyente, mostrando un pueblo normalizado en su pasividad y apatía, educado en el culto idolátrico de las instituciones que lo someten.

La actualidad del diagnóstico crítico de Astrada: el retaceo del poder constituyente popular

Astrada, quien fuera uno de los organizadores del Primer Congreso Nacional de Filosofía de 1949, pensaba al momento de escribir el sugerente texto que estamos recordando que la situación de fetichismo constitucional y el retaceo del constituyente popular se terminaban con la apertura del ciclo constituyente.

Infelizmente, sus críticas retomaron actualidad a partir del golpe de Estado de 1955, que abrogó por proclama de un gobierno de facto la Constitución de 1949 y volvió a poner en vigencia la Constitución de 1853 con sus reformas anteriores. Esa dictadura militar no solo negó el poder constituyente popular e interrumpió el ciclo constituyente abierto, sino que la propia existencia del pueblo organizado, su representación política, sus organizaciones sindicales y

sociales fueron perseguidas y reprimidas, para finalmente desembocar en regímenes electorales débiles con proscripción de las mayorías electorales.

En ese contexto, el intento de llenar el gran vacío constitucional, el divorcio con la realidad histórica que produjo el retroceso a la Constitución de 1853, requería actualizar la imagen constitucional del trabajo, pero esto se hizo a través de una convención constituyente con proscripción de las mayorías populares, que solamente pudo sancionar el artículo 14 nuevo o bis. Sin entrar en una consideración o discusión del contenido de esta norma, aquí solo podemos decir que, desde su nacimiento, generalmente ha tenido contextos contrarios a la posibilidad de su efectividad constitucional. Por supuesto lo fue su marco de nacimiento y las condiciones de represión de las organizaciones populares, en los gobiernos de facto y/o los regímenes electorales con proscripción de las mayorías populares.

El problema planteado por Astrada, del retaceo del poder constituyente, del derecho del pueblo a darse sus propias instituciones en todo o en parte, este derecho a tener derechos, sigue vigente. La precipitación histórica y conflictividad entre 1972 y 1975 no dieron tiempo de promover una nueva constitución, y el golpe de Estado de 1976 estableció el terrorismo de estado como metodología. A mi entender, en la modalidad del "retaceo", el problema tampoco fue solucionado por la enmienda constitucional de 1994. Un proceso constituyente democrático, hoy, no puede basarse solamente en el cumplimiento formal de la norma del artículo 30 sin una participación protagónica del pueblo, las organizaciones populares y de la sociedad civil, antes, durante y después de la Convención Constituyente.

La imagen del pueblo que nos devuelve el texto constitucional actual, a 25 años de su vigencia, no es el del pueblo protagónico; ni siquiera las formas de participación democrática reconocidas en este texto, como la iniciativa popular legislativa o la consulta popular en su modalidad vinculante o no vinculante pudieron concretarse. Esto, por supuesto, no quiere decir que esta imagen pasiva del pueblo se compadezca con la realidad, porque la movilización y la organización popular han sabido expresarse por otras formas y ha sido imposible para las élites de poder político y económico no ver su presencia cuando ha luchado y lucha contra las consecuencias de las políticas neoliberales.

El fetichismo constitucional hoy se traduce en un proceso de encriptación, en un derecho constitucional opaco que solo pueden manejar y articular los

juristas especializados, que forman una comunidad restringida de intérpretes de la Constitución. Por supuesto, en ese marco, esto supone que el carácter de herramienta popular que debe tener el derecho constitucional es aún retaceado.

Conclusiones

La Constitución del 49, esa gran olvidada por el derecho constitucional hegemónico, tanto en sus versiones liberales como en las progresistas, sin duda, aún nos interpela por las mismas causas que fundaron en 1955 el intento de borrarla de la historia, y el silencio o destrato que le dedica el constitucionalismo al uso. Sin pretender una enumeración taxativa, algunas de esas causas pasan por una somera lectura de los artículos 38, 39, 40 donde queda explícita su radicalidad en el tratamiento del capital, poniéndolo al servicio del bienestar social, en la nacionalización de los recursos naturales y fuentes de energía, en la función social que debe satisfacer el derecho de propiedad. También por su carácter pionero en el tratamiento constitucional del abuso del derecho, para no encubrir bajo retórica de derechos privilegios que hacen a la explotación del hombre por el hombre. Y finalmente, por el reconocimiento de derechos humanos económicos, sociales y culturales en forma coetánea a la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

Su memoria es una requisitoria contra los estatutos del coloniaje pasados y presentes, en un tiempo de neoliberalismo desbocado y socialmente insensible. Es también una advertencia contra toda consideración abstracta y culturalista del así llamado giro descolonizador, articulando necesariamente esta noción a la materialidad del despojo, de la pobreza, de la indigencia y a la pregunta por las condiciones económicas de la soberanía del pueblo.

A este gran núcleo de sentido histórico de rigurosa actualidad, lo pensamos en este trabajo a través de dos imágenes inquietantes, que se producen en las discusiones del proceso constituyente. Frente a la idea de Häberle de las imágenes rectoras constitucionales, demasiado acabada y estática, nos hemos propuesto presentar estas imágenes en acción, en proceso, propuestas por Cooke y Astrada, desde una genealogía de discursos *cuasi* marginales, generalmente olvidados incluso por los propios defensores y estudiosos de la Constitución de 1949 y el proceso que la hizo posible.

Estas imágenes están, sin embargo, articuladas a las discusiones de entonces, y aun así, todavía generan una cierta inquietud. Nos interpelan. Son análogas. Tienen, sin duda, un núcleo de sentido en común con el texto constitucional del 49, pero al mismo tiempo, portan una diferencia, una especificidad, una tonalidad a la hora de tratar ese común. Son más enfáticas en la ruptura con las imágenes constitucionales, entonces vigentes, anudadas a la vieja Constitución de 1853.

Más por el lado de la densidad histórica, en el caso de Cooke, al articular como extremos del proceso de liberación, nunca lineal, hecho de avances y retrocesos en la "organización de los pueblos", a los derechos del trabajador con la figura maldita de la esclavitud y sus secuelas, "intereses creados" y "poderes" remanentes. En el caso de Astrada, por la falta que expresa: la Constitución para el pueblo y no al revés. La Constitución como un código herramienta popular. Carencia que empeoraría de la mano de la abrogación de la Constitución en 1955, con el aborto de las posibilidades de desarrollo constitucional.

El consecuente proceso, que a nuestro juicio llega hasta la actualidad, de limitaciones al poder constituyente popular, ya no se da en la forma de su lisa y llana negación, que significa renegar explícitamente del principio democrático, como en las semidemocracias y dictaduras que sufrimos después de 1955. Actualmente se produce como "retaceo" que resulta de la nueva forma del fetichismo jurídico: la encriptación constitucional, su sesgo hacia una comunidad restringida de intérpretes. Miles de páginas se han escrito en la literatura politológica sobre la transición a la democracia, sobre las adjetivaciones de las peculiaridades del régimen que se va consolidando, sin reparar en esta variable fundamental de calidad democrática que Astrada reclamaba en el proceso del 48/49 como contrafigura del fetichismo constitucional: el poder constituyente popular sin retaceos.

Se trata de una historización conflictiva de los problemas (dignificación del trabajo como proceso de liberación, fetichismo constitucional frente a poder constituyente popular), que demuestra en ambos autores un pensamiento situado, crítico, que toma a su cargo las exigencias sociales, morales y políticas en forma de problemas a ser confrontados, a través de una nueva herramienta constitucional acorde a la realidad nacional.

A esa centralidad siempre mentada del núcleo económico-social de la Constitución para la patria justa, libre y soberana, estas imágenes y narrati-

vas que hemos rescatado en este modesto texto agregan un movimiento que todavía nos interpela por su radical crítica del despojo social y constitucional que sufrimos en la actualidad. Es decir, son imágenes que no seleccioné para trazar una historia aséptica de un texto constitucional, sino con intención de articular pasado y presente en una memoria crítica desde un proyecto que, con las modificaciones que requiere la actual fase de colonialidad neoliberal, sigue siendo urgente y necesario.

Referencias bibliográficas

Argentina. *Constitución de la Nación Argentina 1949.* (2009). Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Astrada, C. (2006). *El mito gaucho.* Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes.

----- (2013). Fetichismo constitucional. En L. Fara y S. Gerber (comps.), *1949. Una constitución para la patria justa, libre y soberana*. Buenos Aires: Piloto de Tormenta.

Beuchot, M. (2004). *Hermenéutica, analogía y símbolo.* Querétaro: Herder.

Cover, R. (2002) *Derecho, narración y violencia. Poder constructivo y poder destructivo en la interpretación judicial.* Gedisa: Barcelona.

Duhalde, E. (comp.), (2008). *John William Cooke Obras Completas. Acción parlamentaria: tomo I.* Buenos Aires: Colihue.

Dussel, E. (2006). *20 Tesis de Política.* México: CREFAL-Siglo XXI.

----- (2009). *Política de liberación: volumen II: Arquitectónica.* Madrid: Trotta.

Gonzales Casanova, P. (2017). *Obras Escogidas: volumen I: Explotación, colonialismo y lucha por la democracia en América Latina*. México: Akal.

Häberle, P. (2001). *La imagen del ser humano dentro del Estado constitucional.* Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Hernández Arregui, J. (2011). *Peronismo y socialismo.* Buenos Aires: Colihue.

Medici, A. (2012). *La constitución horizontal. Teoría constitucional y giro decolonial.* San Luis Potosí: Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat. A.C.- Facultad de Derecho Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Educación Para las Ciencias en Chiapas. A.C.

----- (2016). *Otros nomos. Teoría del nuevo constitucionalismo latinoamericano.* San Luis Potosí: Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat-Maestría en Derechos Humanos Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Ost, F. (2005). *Contar a lei. As fontes do imaginario jurídico.* São Leopoldo: UNISINOS.

Ricoeur, P. (1988). *Tiempo y narración: III.* México: Siglo XXI.

Tarcus, H. (2007). *Diccionario biográfico de la izquierda argentina.* Emecé: Buenos Aires.

Peronismo, Constitución y propiedad

Marcelo Koenig

1. Estado, derecho, colonialidad y el sentido de la propiedad

La matriz liberal de lo jurídico pone en el plano del derecho la limitación del Estado como proyección de la realización social. Es consecuente con su concepción individualista de la sociedad. En esta matriz, tan eurocéntrica por cierto, se halla la esencia de la colonialidad del poder a la que históricamente fueron sometidos los pueblos no europeos. De esta forma se piensa como universal la experiencia europea de construcción del Estado, en tanto forma de organización del poder que a partir de su concentración, con un aparato burocrático administrativo, viabiliza el ejercicio de las decisiones políticas, en el cauce de un ordenamiento jurídico que le da estabilidad y permanencia en base a una legitimidad que no proviene de lo religioso y que, en definitiva, condensa –con su peso específico– las relaciones de poder de una sociedad dada, proyectándolas en el tiempo. La particularidad de esta experiencia europea es que se hace mediante una homogenización compulsiva, producto concreto de las contradicciones sociales y económicas que le dieron origen, para lo cual tuvo que recurrir al uso de la fuerza para disciplinar a otros actores sociales existentes.

El constitucionalismo liberal que organiza el Estado concibe desde sus parámetros iluministas que lo jurídico configura la realidad del poder. Por eso es que esconde sacralizada la base fundamental de ornamentación jurídica: la propiedad privada. Ese tipo de apropiación de las cosas y las personas (no nos olvidemos que esta misma concepción civilizatoria reinventó la esclavitud sometiendo a los hombres y mujeres del África subsahariana, negándoles su

condición de humanidad durante cuatro siglos) es una de las particularidades del *locus* de enunciación europeo que se proyectó mundialmente a partir de la conquista de América y el dominio del resto del mundo por parte de esa pequeña península del gran continente asiático. En efecto, los pueblos del mundo no europeo tenían una concepción distinta de la relación con lo que, parafraseando a Heidegger, podríamos llamar el patio de los objetos. El papel relevante al respecto del Estado (o más bien debiéramos decir las formas concentradas de poder en los imperios hidráulicos) ha sido debidamente estudiado por autores como Eduardo Astesano (1972; 1979) en su proceso de romper con el corsé de la colonialidad del conocimiento mucho antes que los autores del llamado giro decolonial.

En definitiva, en base a la idea de propiedad (en tanto forma de relación entre persona y cosa, una relación de poder), se establecen los alcances y límites de cómo la sociedad produce y cómo se distribuye lo producido. No se trata solo, como reduce el marxismo, del modo de producción, es mucho más complejo que eso. Hegemonías sociales, pero también culturales, formas de dominación extrasocietarias y otras cuestiones de trascendencia para la configuración social se constituyen en torno al concepto de propiedad.

En síntesis, podemos decir que los distintos ejercicios efectivos de dominación y de opresión suelen vincularse directamente a la concepción que una sociedad tiene sobre la propiedad.

Lo que en este trabajo nos interesa es pensar la propiedad como forma de relación social, en un tiempo específico: la Argentina de mediados de siglo XX, en particular en el período en que las masas trabajadoras, ninguneadas –por derecha–, o idealizadas –por izquierda–, aparecieron en la vida política nacional, poniéndole su impronta al Estado. Queremos leer el entre líneas del impacto de tal proyecto sobre la idea misma de propiedad.

Si nos introducimos en el universo simbólico que abre John William Cooke en la definición del peronismo, que con la fuerza y contundencia de la poesía caracteriza como "el hecho maldito del país burgués", cabría preguntarse qué hizo que el peronismo se vuelva impronunciable por el Decreto N° 4161/56: una osadía de la historia que habría que prohibir, proscribir, perseguir, encarcelar, torturar, fusilar y, sobre todo, hacer desaparecer.

Sin dudas, consideramos que la idea de propiedad, institucionalizada con el máximo rango jurídico en la Constitución de 1949, es clave para pensar la

naturaleza del movimiento político más importante de nuestra historia, que aún hoy continúa siendo el principal actor en el escenario donde se dirimen nuestros destinos, y sobre el cual las clases dominantes descargaron su desenfrenado odio invirtiendo ríos de tinta en su defenestración intelectual, de la misma manera que no escatimaron formas de represión para acallarlo.

En lo que Rodolfo Kusch con su profundidad filosófica llamó la seducción de la barbarie, podemos encontrar las razones del por qué, a lo largo de nuestra historia, son nuevas camadas de jóvenes los que enarbolan las banderas del movimiento irreverente y plebeyo. Ese río, que como decía Heráclito nunca es igual a sí mismo, cuyas aguas bajan turbias y con el hedor de lo popular real (lo que molesta a la pulcritud propia del pensamiento eurocéntrico), pone frecuentemente incómodos a los eruditos universitarios que pretenden encerrar la realidad en las cuatro paredes de lo académico, instituidas de cara a la novedad del pensamiento noratlántico y de espaldas a las necesidades concretas de las mayorías. Así como establecen los autores del giro descolonial que la colonialidad solo se puede comprender desde la herida colonial, del mismo modo, el peronismo es incomprensible sin barro en los zapatos.

Para abordar entonces un plano de la profundidad de ese *hecho maldito*, recurriremos a un pensador doblemente maldito: Arturo Enrique Sampay, quien fuera silenciado por la historia oficial pero también reducido por el propio peronismo a ser redactor de la Constitución del 49, desechando sus aportes para nutrir la ideología peronista. Acaso porque sus antecedentes aristotélico-tomistas sean inaceptables para quienes reivindican al peronismo por izquierda y, asimismo, su aceptación del materialismo dialéctico como herramienta de análisis –hacia el final de sus días– sea insoportable para los peronistas ortodoxos. Acaso porque su plano de actuación destacado en lo jurídico, en tanto fue permanentemente la herramienta empuñada en contra del propio peronismo, es tomado como un plano menor de la disputa, como un mero reflejo de la correlación de fuerzas (lo cual es y no es al mismo tiempo). En el peronismo hay un cierto desprecio por las formas, en la medida en que siempre fueron esgrimidas para limitar el desarrollo de los intereses populares.

Abordar a Sampay tiene una ventaja: su pensamiento se sintetiza de modo particular en la Constitución, donde cruza sus diversas fuentes de formación con la práctica llevada a cabo por ese primer peronismo. Y la piedra filosofal

de ese pensamiento, es –sin dudas– la cuestión de la función social de la propiedad en la redacción constitucional de 1949. Constitución también maldita, derogada por decreto de un bando militar y negada en forma sistemática, política, académica y jurídicamente. Es en este sentido que el texto constitucional se convirtió en una metáfora de las vicisitudes e inclemencias sufridas por las mayorías populares durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX.

Tenemos la certeza de que el motivo de su derogación por un decreto de la dictadura no son los motivos formales esbozados por los profesores del derecho constitucional liberal, sino que reside precisamente en su Capítulo IV y su título más que sugerente: "La función social de la propiedad, el capital y la riqueza". Y esto es así porque constituye el centro neurálgico de la concepción peronista de las relaciones de poder. Eso explicaría el camino de su desaparición forzada en la mayoría de las universidades de nuestro país y en el ámbito político luego de la caída del peronismo, como parte fundamental del proceso de "desperonización", para que no quedasen ni vestigios de que alguna vez en nuestra historia, la correlación de fuerzas fue tan favorable a los sectores populares que logró darle su impronta al texto constitucional. Sin embargo, cada vez que se construye un proyecto de país más justo, el fantasma de la Constitución del 49 y su Capítulo IV vuelve a recorren nuestra tierra, como parte de un debate inconcluso, que jamás se animan a dar aquellos que defienden el *statu quo* y el privilegio de los privilegiados.

2. Constitución, propiedad y poder

El vínculo entre las personas y las cosas ha sido siempre una cuestión que atraviesa el corazón de las relaciones de poder, por tanto, no es –ni puede ser– unívoca, sino vinculada a la mirada particular de la geopolítica del conocimiento. Por ello, su concepto, lejos de ser una cuestión anquilosada y definitiva, se encuentra en constante cambio desde una perspectiva histórica y es objeto de disputas sobre su sentido.

En consecuencia, partiendo de la correlación de fuerzas entre los distintos actores sociales y no –como plantea el pensamiento burgués de variados colores– por libre elección de un pacto social, una determinada sociedad se da las formas de sus relaciones de propiedad específicas, concretas, situadas. Esto es, el

ordenamiento que constituye para producir, distribuir y consumir, resolviendo las necesidades materiales para la reproducción de la vida, pero también su relación con la naturaleza que la circunda. En definitiva, lo que se traduce en una particular concepción de la propiedad es parte fundante de su Constitución real entendida como la articulación de los pliegues del poder, pero también es parte de sus parámetros civilizatorios como geocultura o *locus* de enunciación.

En la proyección de la colonialidad del poder a través de la organización del Estado como forma de condensación de la correlación profunda de fuerzas sociales, el modelo europeo de concentración, homogenización compulsiva, control de los cuerpos a través del disciplinamiento y el derecho como marco normativo que le da cause y continuidad en el tiempo (Heller, 1992) se fue imponiendo en todo el mundo conquistado por los europeos, constituyendo su geocultura a partir del proceso iniciado en el *ego conquiro* (Dussel, 1992) hasta la definición de la racionalidad instrumental del cogito cartesiano, no casualmente elaborado en el norte de la propia Europa, en el marco de lo que el profesor argentino-mexicano denomina segunda modernidad.

En el plano de esa estructuración social jurídica a la que comúnmente llamamos, sin más, Constitución, el pensamiento eurocéntrico articula mediante normas de comportamiento algunas de las relaciones de poder, expresándolas por escrito. Una parte importante de esa estabilidad de las relaciones de poder la configura una serie de definiciones acerca de las relaciones económicas, cuya base es el vínculo entre las personas y las cosas. La definición de la propiedad se configura así como centro neurálgico de la articulación social.

Los principios constitucionales se plasman en instituciones, entendidas como reglas sistematizadas de funcionamiento que determinan las prácticas de los distintos actores, sectores y clases sociales. Las reglas de juego impuestas (por la acción de sus armas) por la civilización noratlántica y su producto económico, el sistema capitalista, con su ética individualista, tienen como centro indiscutible a la propiedad privada ejercida individualmente y en forma absoluta.

En este sistema, cada sujeto se beneficia individualmente de las acciones que le permiten hacer del ejercicio de la propiedad, más propiedad. Estos individuos, como sujetos de derecho de los ordenamientos legales liberales de Occidente –entre ellos el primer constitucionalismo–, son miembros de la burguesía, que por cierto eran los únicos –junto con los actores dominantes del antiguo régimen– con acceso real a la propiedad. La legalidad debía

garantizar el libre ejercicio de la propiedad frente a la acción del Estado, y sobre todo de las prácticas de las monarquías absolutistas, que por otra parte la misma burguesía había ayudado a encaramarse en el poder, en el proceso mismo de concentración que llevó a la conformación de los Estados en la baja Edad Media y principios de la modernidad.

De manera que, sobre la base de una doctrina individualista que rompe con la opresión de la sociedad feudal y teocéntrica, se justifica un sistema de injusticia en la distribución de la riqueza a través de la exaltación de la propiedad individual. En este escenario, "el único principio económico reconocido es el de intercambio […] nuestra libertad se basa en la posibilidad de producir y consumir lo que deseemos en el mercado y este se constituye como el garante de nuestra libertad" (Landry y Putero, 2012). He aquí, basado en la propiedad preexistente, el principio básico de todos los desequilibrios e injusticias propios del capitalismo, un sistema donde pocos se apropian del trabajo de muchos por medio de la propiedad privada, sobre todo de los medios de producción, y al que no le preocupa el acceso equitativo a ella. Por el contrario, culpabiliza y estigmatiza a la persona por esta imposibilidad de acceso.

El sistema se ordena en base a la idea de mano invisible generada por Adam Smith, la cual se encargaría de compensar las cargas de las injusticias y desigualdades que genera el mercado. Samir Amin advierte que esa mano siempre viene acompañada de un puño visible de un Estado que disciplina a aquellos que pueden cuestionar las reglas, porque son los destinados a perder en ese reparto. Ese puño es mucho más necesario si los damnificados cuestionan precisamente la lógica de la propiedad. Sorprende que todavía en el siglo XXI los ideólogos del neoliberalismo se empeñen en sostener esa letanía, según la cual la búsqueda individual de ganancias redundaría en mayor y más barata producción, de modo que ese crecimiento económico derramaría sus virtudes a toda la sociedad. Contra esa lógica se alzaron los pueblos para imponer sus propios derechos, impactando paulatinamente en la idea misma de la propiedad, apareciendo entonces la concepción de la función social.

En fin, la discusión acerca del concepto de propiedad ha sido y sigue siendo el debate central de las disputas de las doctrinas económicas, sociales y políticas. Consecuentemente, esa idea contenida en una Constitución es la principal discusión sobre las instituciones que determinan la distribución de poder en un régimen político, aunque también se debe prestar especial aten-

ción en los códigos de fondo que no son otra cosa que la bajada concreta y particular, donde se plasma la valoración de la propiedad.

3. Entender el peronismo a partir de la función social de la propiedad

El concepto de función social es clave para entender la concepción de la propiedad del peronismo que fue consagrado, como se dijo, en la Constitución de 1949. Sin embargo, la función social de la propiedad no es tampoco un concepto unívoco. Tiene raíces tanto en su formulación socialista como en la doctrina cristiana. El núcleo de esta idea es la relación entre el bien común y los intereses individuales, en relación con las cosas que son susceptibles de apropiación.

Si convenimos con Sampay (1973: 69) que la Constitución es el modo de ser que adopta una comunidad política en el acto de crearse, de recrearse o de reformarse, debemos entonces distinguir la Constitución escrita, en tanto instrumento jurídico redactado en un momento fundacional de la estructuración o reestructuración del Estado nacional, y la Constitución real, que nos remite a las estructuras políticas, económicas y sociales que esa comunidad adopta. Al respecto, Jorge Cholvis sostiene que la escrita o jurídica es la que instituyen los órganos de gobierno que consolidan y desarrollan el poder del sector social predominante:

> Lassalle sostuvo que la verdadera Constitución sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que rigen en un país; y que las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores imperantes en la realidad social (Cholvis, 2012).

En consecuencia, la Constitución es producto del pensamiento filosófico-político dominante, y si bien es cierto que entre Constitución escrita y real existe una relación dialéctica, es la estructura de poder propia del momento histórico quien la dicta. En esta línea, y frente a los juristas que ponen al derecho fuera del proceso histórico, Sampay –recogiendo en esto a Carl Schmitt más que a Hermann Heller, su maestro en cuestiones del Estado– sostiene

que antes de ser norma, la Constitución es una "decisión política fundamental" constituyente de la "unidad y ordenación política de un pueblo, considerado en su singular forma de existencia" (Sampay, 1973: 31).

La idea de Constitución surge en el marco histórico europeo y norteamericano, donde una pujante burguesía pretendía apropiarse del control y ponerle su impronta al Estado. Las leyes arrancadas al absolutismo eran el reaseguro del control creciente del poder, de modo que la imposición de una Constitución escrita constituía el mayor objetivo en esa disputa, demostrando así el predominio burgués por sobre las viejas dinastías.

> La burguesía consiguió la adhesión activa del pueblo bajo para derrocar al despotismo que, con los procedimientos característicos de esta institución viciosa, defendía el régimen sociopolítico feudal en su trance crítico; pero en seguida, a fin de contener a ese aliado circunstancial que perseguía objetivos allende a los suyos, se vio forzada a transar con los elementos sobrevivientes del enemigo derrotado (Sampay, 1973: 23).

Parábola que también se registra en el pensamiento filosófico-jurídico si vemos –con Sampay– que el contrato originario es, tanto para Kant como para Kelsen, una norma fundamental hipotética que supone una idea de razón, con la diferencia de que para Kant es la expresión de la voluntad unánime de los ciudadanos destinada a efectuar el bien común y para Kelsen manda a obedecer al sector social dominante que impone la Constitución, a partir de una fundamentación puramente lógica, desgajada arbitrariamente de toda influencia de la moral o la política.

Cuando la burguesía se encuentra con poder suficiente, impone un nuevo orden constitucional que se completa con el peso simbólico de la palabra escrita. Esta necesidad se hace evidente primero en América mediante leyes dictadas por exclusiva decisión de las colonias norteamericanas que pretenden desligarse de la metrópoli, configurando su propio Estado. Así, a partir del último cuarto del siglo XVIII, aparecen las primeras Constituciones escritas en los países con más fuertes revoluciones burguesas, como Estados Unidos (1787) y Francia (1791). En ese marco, en la primera mitad del siglo XIX se dan los procesos de creación de los Estados de Nuestra América que, liberada del yugo del imperio español, dictaron sus propias Constituciones formales.

> Se consolidaron así las ideas propugnadas por la burguesía europea en su proceso de acceso al poder del Estado estructurando jurídicamente nuevos regímenes políticos que se las codificaban en una sola y solemne acta legislativa […] Para asegurar la prevalencia de estas nuevas Constituciones imprimiose a sus normas cierta rigidez, pues no podían ser codificadas o sustituidas mediante los procedimientos ordinarios de legislar (Sampay, 1973: 78-79).

El problema, propio de la colonialidad, es que ese cuadro de actores políticos europeos, no necesariamente se trasladó a las realidades sudamericanas, pues al no existir aquí la burguesía como tal (solo la historiografía liberal –y la marxista, muchas veces sucedánea– puede identificar a los comerciantes y contrabandistas porteños con los burgueses europeos), lo que se trasladó fue la idea burguesa posterior a sus procesos revolucionarios, respecto del dominio de una minoría con base en el poder económico, excluyendo a las mayorías de la cosa pública.

Cuestión funcional a la oligarquía que asumió el poder producto del fraccionamiento territorial, luego de la gesta emancipatoria, que tenía un único carácter sudamericano y popular (en la composición plebeya de los ejércitos libertadores). Mediante un duro trabajo de represión sobre las desordenadas y aluvionales sublevaciones populares, esos sectores beneficiarios del intercambio y la integración al mercado mundial se fueron consolidando como oligarquía dominante e imponiendo sus estructuras, construyendo repúblicas sin pueblo (Kusch, 2007).

De modo que la constitución de los Estados nacionales se dio mediante otro tipo de alianzas, que terminaron en la construcción de Constituciones reales de países dependientes en los que la clase dominante detentaba los medios productores de la materia prima que convenía a las metrópolis para su intercambio por manufacturas. Es decir, una aceptación prolija e incondicional de la división internacional de la producción y del trabajo.

En efecto, "según asevera Aristóteles con una frase tajante, 'el sector social dominante es la Constitución'" (Sampay en Ríos, s/d). En tanto, en Europa el predominio burgués absoluto produjo como antagonista a la clase obrera, cuyas luchas fueron impactando en las Constituciones reales a partir de la segunda mitad del siglo XIX y en las Constituciones escritas recién a partir del siglo XX, en sucesivas disputas mediante el aprovechamiento de las libertades democráti-

cas burguesas. No obstante, esa amenaza tornó a la burguesía cada vez más reaccionaria, marco en el que debemos ubicar a los regímenes autoritarios de países de Constitución Nacional tardía y sin beneficios coloniales, como Alemania e Italia, que fueron contra las libertades de las propias banderas burguesas.

4. Dos proyectos de país en pugna

Desde los orígenes de nuestra nación, siempre existieron proyectos de país en pugna que disputaron sobre la construcción de la Constitución real de la República. Un proyecto absolutamente cruzado por la colonialidad del poder y el modelo europeo de construcción estatal, que naturaliza las relaciones de fuerza internacionales, frente a otro –que ha logrado en momentos el predominio pero nunca la hegemonía– basado en la idea de desarrollo endógeno con herramientas propias, enfrentado a las condiciones de dependencia respecto de las potencias extranjeras.

En definitiva, cada proyección constitucional tiene correlato directo en un proyecto de país. La propia Constitución de 1853/60 y su aceptación posterior son fruto de las batallas de Caseros y Pavón, dos consecutivas derrotas del proyecto nacional y popular encarnado en el federalismo.

Sin embargo, la Constitución de 1853 no toma el modelo centralista francés sino el federal norteamericano, lo que explicaría que Urquiza, pese a haber facilitado la instalación del proyecto liberal, todavía expresa los intereses de los gobernadores litoraleños en su disputa con el puerto de Buenos Aires. Además, muchos nacionales esperaban del general entrerriano una decisión en favor del proyecto emancipatorio, que traiciona definitivamente entregando la batalla de Pavón.

Entre las principales disposiciones constitucionales se encuentran la nacionalización de las rentas de la Aduana con sede en el puerto de Buenos Aires y la libre navegación de los ríos, que permitía a los estancieros del litoral incluirse también en el rol de intermediarios entre las riquezas del país y las apetencias del Imperio británico. Se torna evidente que la aceptación de una Constitución federal –aunque vaciada de contenido de respeto real de la autonomía– es producto de las tensiones existentes entre dos proyectos de nación opuestos. Pues, como venimos sosteniendo con Sampay, toda

Constitución escrita, para gozar de viabilidad, tiene que apoyarse sobre elementos de la Constitución material, aunque pretenda cambiarla. Y que esto fuera efectivamente así le permitió permanencia a esa primera Constitución federal, aunque fue una normativa para ir marcando el camino de una nueva Constitución real orientada por el proyecto oligárquico, que va a consolidarse con la Generación del 80 y la construcción del Estado moderno argentino.

Luego de apropiarse de las tierras productivas más ricas del país y de armar sus alianzas externas con el Imperio británico e internas con las clases acomodadas y conservadoras de las provincias norteñas, la propiedad privada –usada en términos absolutos– es puesta como base del nuevo proyecto que impulsa la oligarquía para organizar la nación conforme a sus propios intereses. En efecto, en las *Bases* –texto fundante de la Carta Magna del 53– Alberdi sostiene que "la riqueza es hija del trabajo, del capital y de la tierra", debiéndose limitar el Estado a garantizar la seguridad necesaria para el desarrollo de esos factores de producción. "Los capitales son la civilización argentina" y merecen una "amplia y entera libertad de acción y aplicación" y "la libertad ilimitada en la tasa del interés".

Sin embargo fueron Mitre y Sarmiento –los propios enemigos de ese pensador tucumano en su etapa tributaria del urquicismo– quienes conjugaron las bases de la penetración imperialista inglesa de sesgo centralista, aristocrático, librecambista. Y sobre esta lógica comenzaron a llenar los espacios entre las letras constitucionales –cruzadas además por una profunda desvalorización de lo criollo y lo originario, es decir, un desembozado racismo– y la realidad de un Estado en construcción.

Sarmiento dirá que

> la Constitución no es regla de la conducta pública para todos los hombres: la Constitución de las masas populares son las leyes ordinarias, los jueces que las aplican y la policía de seguridad. Son las clases educadas las que necesitan una Constitución, para que aseguren las libertades de acción y de pensamiento: la prensa, la tribuna, la propiedad, etcétera (Sarmiento, 2004: 36).

No puede haber sinceramiento más brutalmente oligárquico en la interpretación de los instrumentos constitucionales. Y tengamos en cuenta que Sar-

miento –aún sin título habilitante– fue nombrado por decreto, en 1856, el primer profesor de derecho constitucional en la Universidad de Buenos Aires.

Así, las consecuencias de esa Constitución real establecida por la oligarquía fue el condicionamiento económico que impuso a la estructura de nuestro país el capital británico, cuyo ejemplo más fiel es la red en abanico de los ferrocarriles. El Imperio británico, en alianza con la clase dominante, forjaron el texto constitucional de un proyecto de país donde el llamado modelo agroexportador es solo su aspecto económico. Sampay caracteriza este proyecto, la injerencia británica y sus sobredeterminaciones con consecuencias sociales:

> lo ha hecho impidiendo que nos industrialicemos, obligándonos a ser el sector pastoril de su universo económico, y compradores obligados –dentro de ese universo– de sus productos industriales y combustibles. [...] Los salarios miserables, tendientes a imponer un bajo consumo al pueblo y a abaratar el costo de producción de nuestras mercancías agropecuarias, cerraban el lazo. En beneficio de nuestra Metrópoli, pues, y al precio de tener sumidos en la miseria a los trabajadores argentinos, se bajaban los costos de producción y se aumentaban los saldos exportables de esas mercancías (Sampay, 1951: 185).

Serán entonces la exclusión política junto a la opresión social y dependencia económica las dos caras del proyecto oligárquico en la construcción de poder, cuyo andamiaje institucional comprende también los códigos de fondo, como por ejemplo el Código Civil de Vélez Sarsfield de 1869, que –en sus arts. 34 y 41– establece que los Estados extranjeros, las grandes corporaciones e inversores particulares tienen los mismos derechos que cualquier habitante de nuestro país para adquirir bienes y constituir derechos reales.

Sampay en *Constitución y pueblo* sostendrá categóricamente que la del 53/60 era una Constitución oligárquica en la que los explotados no tenían acceso a la autodeterminación colectiva, lo que fue generando resistencias, sobre todo en la reivindicación de la democracia política. A partir de la Revolución del Parque de 1890 los cuestionamientos se hacen cada vez más visibles, y el sector más lúcido de la oligarquía expresada en Roque Sáenz Peña como presidente procuró contener esas luchas mediante la instauración del voto universal (aunque solo para los hombres), secreto y obligatorio, pero sin cuestionar el nudo económico de su Constitución real, es decir, manteniendo el proyecto agroexportador y el poder de su clase dominante.

Producto de la nueva legislación, porque los sectores populares suelen desbordar los cauces impuestos, fue que Yrigoyen llega al poder y con él, los reclamos de importantes sectores hasta entonces marginados que tenían intereses contradictorios con la vieja oligarquía. Mediante una interpretación revolucionaria del viejo texto constitucional, la apertura democrática posibilitó varios cuestionamientos a la estructura de dependencia.

La vieja Constitución escrita por el liberalismo gozó de buena salud hasta la irrupción de los trabajadores en la historia nacional y la construcción de un proyecto nacional industrialista. Aun con sus contradicciones, la revolución de 1943 con la posterior llegada del general Perón al poder iniciaron una nueva etapa constituyente en el despliegue de un proyecto de país industrial, ya no como una mera sustitución sino como un verdadero proyecto, que se plasma por escrito en los planes quinquenales. Una planificación de la economía completamente ajena tanto a la tradición liberal como a las formas del keynesianismo en boga en Europa.

Este nuevo proyecto que cambia la Constitución material y se enarbola como consigna, en la idea de una nación socialmente justa, políticamente soberana y económicamente independiente, hace imperiosa la creación de un nuevo orden constitucional escrito y también una redefinición de la propiedad.

Pues, si el propio Alberdi (2009) –en su etapa más liberal– reconoce que una Constitución escrita tiene una función instrumental debiendo "servirnos en la obra interminable de nuestro edificio político, para colocarlos hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades", podemos decir que la Constitución de 1853/60 es el andamio del modelo agroexportador. Ergo, el nuevo proyecto nacional industrialista y con justicia social debía construir sus propias estructuras de sostén.

En esta línea, aquel Estado no ausente sino garante del cumplimiento de la estructura de poder y propiedad en manos de una oligarquía que se apropia de la renta extraordinaria, es el que se construyó con el andamio constitucional producto de las victorias militares. Y es el que ya no servía para sostener la Argentina que se empezaba a construir con la sustitución de importaciones producto de las crisis de sobreproducción y las guerras interimperialistas, en el seno de los países centrales, y posteriormente con el proyecto de país industrialista –por decisión política– de los militares nacionalistas. Proceso caracterizado precisamente por un Estado que abandona la abstención en la

economía –dejando hacer al mercado y a la libre (e injusta) distribución de la propiedad– y pasa a intervenir en favor de una nueva distribución de la riqueza, asumiendo su carácter nacional en la construcción de una independencia económica respecto de una división internacional de la producción y del trabajo, que favorecía mucho más a sus metrópolis que a los países periféricos que la aceptaban como un hecho natural.

Al entrar en crisis, las estructuras de la Constitución real, aparece la necesidad de cambio y la principal de estas formas político-jurídicas estructurales la constituía la propiedad privada, con especial protección del poder de los latifundios que se habían originado en la apropiación de tierras públicas –incluidos los desplazamientos de los pueblos originarios–, en un largo proceso de privatización que comienza con la ley de Enfiteusis de Rivadavia y culmina con el genocidio del general Roca llamado “Campaña del Desierto”.

Las puntadas finales de la consolidación del poder oligárquico se dieron con el

> Código Civil [que] establecía un principio que con el tiempo fue clave para consolidar el poder de una clase social ausente del territorio y, de paso, terminar de expulsar definitivamente al gauchaje: el título constituye el derecho de propiedad sin necesidad de acreditar la posesión efectiva (Azzali, 2014: 65).

De modo que “el centro de su filosofía política es el carácter inalienable de la propiedad de la tierra” (Hernández Arregui, 2011: 54), en tanto la idea centro de la ideología oligárquica es que “el campo” –y sus dueños– produce la riqueza del país, así “[c]ultivar el suelo es servir a la patria” será el lema de su estructura por excelencia: la Sociedad Rural Argentina.

En términos gramscianos, la Constitución real cambia cuando cambia el bloque histórico. De este modo, se produjo un período de transición desde la irrupción de las masas el 17 de octubre de 1945, en el que el nuevo sector social hegemónico –siguiendo a Sampay– “para imponer legalmente su designio político de cambiar las estructuras económicas, se ve forzado a aplicar la vieja Constitución escrita mediante el método de interpretación revolucionaria o de *lege ferenda*, lo cual es posible si sus preceptos son ‘elásticos’”, por lo menos hasta 1949 cuando se dicta el nuevo texto constitucional.

5. La Constitución de 1949 y el proyecto del peronismo

El marco constitucional del liberalismo era un límite al despliegue que se desarrolló desde el marco normativo en los primeros años del gobierno peronista para desandar la madeja legal del coloniaje, pues aquel andamio del viejo país no servía para un proyecto basado en la justicia distributiva con autonomía nacional y una democracia cada vez más participativa.

Lógicamente, los sectores de privilegio, ante la afectación de sus intereses, cuestionaron duramente esas necesidades de reforma. Se alzaron las voces autorizadas de la *intelligentzia*, recurriendo a su manual de maestros de la juventud y a sus vetustos conceptos de cláusulas pétreas dictadas de una vez y para toda la eternidad por un puñado de constituyentes del siglo XIX. No obstante, la endeblez de estos argumentos es notoria, en tanto todas las instituciones –y las Constituciones, como aquellas de mayor rango jurídico de una nación– son productos históricos que responden a las necesidades de un pueblo en una época determinada. Por consiguiente, de este principio en el que el pueblo construye su propia historia dotándose de instituciones que lo regulan, se desprende el derecho a modificarlas o reemplazarlas sin más; precisamente es lo que reconoce en forma expresa el artículo 30 (dictado por aquellos constituyentes a los que se considera infalibles por los siglos de los siglos) al permitir la reforma en "el todo o en cualquiera de sus partes".

Ahora bien, lo que había sucedido en nuestro país es que la correlación de fuerzas tanto internacionales (las dos grandes guerras interimperialistas) como nacionales (el acceso al poder del peronismo) impactó de modo contundente en la Constitución material. La crisis terminal del modelo agroexportador, la incipiente industrialización, el avance del pueblo popular en la cuestión democrática con el empoderamiento de los sectores populares fueron elementos que no podían contenerse en el viejo marco jurídico constitucional.

La irrupción de las clases trabajadoras reales en la escena política fue calificada por derecha como "aluvión zoológico" –en palabras del diputado radical Sanmartino– y por izquierda de "lúmpenes agitados por la policía" –expresado por Ghioldi, dirigente socialista–. La vieja política no comprendía lo que estaba ocurriendo en la historia argentina. El peronismo significó en nuestra historia la expresión de los trabajadores, que se articuló con el sector más lúcido de la

propia estructura estatal, constituida por un núcleo de militares industrialistas formados en las ideas de los teóricos prusianos de la nación en armas:

> el sentimiento de que el capital extranjero era la causa de todos los males –estado de conciencia al que habían contribuido tanto el nacionalismo de derecha como FORJA– era generalizado en la oficialidad, sobre todo, en los cuadros jóvenes. Otro hecho robustecía esta convicción y la insuflaba de aires patrióticos: la experiencia del propio Ejército, en contacto en los cuarteles con la población nativa, el conocimiento directo de la pauperización de ese pueblo y la conciencia de que ese material humano era el mismo de las antiguas guerras de la emancipación (Hernández Arregui, 2011: 305).

De manera que estos nuevos actores, con los problemas que empiezan a surgir en el mundo del trabajo, se dan en un escenario en el que las normas constitucionales vigentes en lo laboral, más allá de no contemplar las nuevas relaciones sociales, distaban mucho de ser neutras. Las normas contenidas en la Constitución de 1853 con su lógica de no intervención implican favorecer a los sectores de mayor poder económico en su relación con los trabajadores, propiciando una igualdad entre desiguales:

> en tales circunstancias, la no intervención implica la intervención a favor del más fuerte […] Se explica, entonces, que el Estado intervenga para restaurar el orden social en aquellas circunstancias en que las acciones privadas desatienden algún servicio debido al bienestar de la colectividad (Sampay en González Arzac, 2011: 111).

Pero a su vez, el peronismo, al reivindicarse como movimiento nacional, puso el eje en la política de lo patriótico, entendido como un interés a defender en la relación con las otras sociedades nacionales. Su carácter antiimperialista marca su partida de nacimiento en la contradicción entre Braden[1] o Perón y, asimismo, es su sentido nacionalista lo que explica sus políticas de Estado. Esta profunda transformación en la escena política implicó que el peronismo

1. Spruille Braden fue el embajador enviado por los EE.UU. con un alto perfil en la intervención política interna de nuestro país, encabezando la oposición política a Perón, por lo cual este lo tomó como el eje de su campaña política de cara a las elecciones presidenciales del 24 de febrero de 1946.

se plantease, para no quedar encorsetado en el desarrollo de su proyecto, una profunda reforma constitucional, que no solo permita continuar construyendo el camino hacia la liberación nacional, sino que además siente las bases propedéuticas y de modelo que implica para el conjunto de la sociedad el mayor rango legal de la nación. En este punto apareció el gran jurista entrerriano Arturo Enrique Sampay, que se asumió como el gran arquitecto constitucional.[2] Un hombre que supo expresar los anhelos del pueblo argentino a través de la redacción de un nuevo pacto social constitucional, porque tenía la capacidad técnica y política para enfrentar el desafío de constitucionalizar la nueva realidad. Junto a su solvencia técnica y profesional contó con la muñeca política del gobernador de la provincia de Buenos Aires, el coronel Domingo Mercante, presidente de la Convención a la que piloteó políticamente.

Las fuentes cristianas del mencionado jurista, particularmente tomistas, prevalecientes en esa etapa histórica de su pensamiento (y en gran parte de los nacionales de su tiempo), son notorias en la redacción y fundamentación del proyecto enviado a la Constituyente. Aunque también se nutre de los principales tratadistas de la ciencia política de aquel entonces, así como de la concepción de la teoría del Estado alemana de Hermann Heller, del que había estudiado directamente en sus estudios de posgrado en Suiza, Milán y París.

6. El gran desafío político de la Constitución de 1949

Mediante constituciones y leyes, el liberalismo –como ideología de la burguesía europea– había logrado establecer como telón de fondo de las relaciones sociales un clima de libertad, pero en un marco de injusticia asentado en la naturalización del concepto absoluto de la propiedad y en la creencia de que la mera acción privada –movida por el solo interés personal e individualista– sería capaz de generar automáticamente un orden armónico. Por supuesto, la Constitución de 1853/60 adoptó esta concepción crudamente liberal, cuya consecuencia eran los dogmas de la propiedad

2. El elegido para esta tarea por Juan Perón había sido su antiguo colaborador en la Secretaría de Trabajo y Previsión: el catalán José Figuerola. Sin embargo, la formación jurídica, la determinación de Sampay, junto con su estrecha relación con el gobernador Mercante lo colocaron como el principal redactor de nuestra Carta Magna.

privada absoluta y el *laissez faire* –que no es otra cosa que una aceptación incondicional de la división internacional de la producción y el trabajo–, que constituían el fundamento de su economía política.

El peronismo, con la construcción de su proyecto, como *hecho maldito*, puso en crisis estos dogmas sagrados del liberalismo económico. De modo que, para responder a esos anhelos, el primer desafío del peronismo era cómo, sin matar el clima de libertad –en lo que ella tiene de fecunda–, entrecruzarla con el principio de igualdad necesario para vivir en un marco de justicia, para que esa libertad no fuera para pocos. Este es el planteo central de la tesis del general Perón en el Congreso Nacional de Filosofía de Mendoza de enero de 1949. Dicho objetivo no podría lograrse sin afectar intereses concretos, cambiando el concepto mismo de propiedad en tanto base estructural del sistema. Esta idea es el núcleo de la concepción liberal, pues, en palabras del propio Alberdi,

> no bastaba reconocer la propiedad como derecho inviolable, porque ella puede ser respetada en su principio y desconocida y atacada en lo que tiene de más precioso; en el uso y disponibilidad de sus ventajas. […] Teniendo esto en mira y que la propiedad sin el uso ilimitado es un derecho nominal, la Constitución Argentina ha consagrado en su artículo 14 el derecho amplísimo de usar y disponer de su propiedad, con lo cual ha echado un cerrojo de hierro a los avances del socialismo (Alberdi en Scalabrini Ortiz, 2012: 83).

Lo complejo de tocar ese núcleo fundamental de la Constitución liberal del 53/60 –la propiedad privada- era poder hacerlo dentro de los avances alcanzados por los sectores populares en la correlación de fuerzas, pues si el ímpetu de un constituyente se excede en ello, yendo contra la Constitución real, estaría redactando letra muerta. Su capacidad creativa y su voluntad revolucionaria se hallan supeditadas a la política.

En la Constitución escrita de 1949 se encuentran plasmados los nuevos derechos y reconocidos los nuevos sujetos, de manera que son claves los artículos referidos a los derechos de los trabajadores. Así, se transita de la invisibilización de la relación laboral (propia de la Constitución liberal del 53/60) al reconocimiento del trabajador como sujeto de poder. No obstante, el principal logro de dicha Constitución

> no fue únicamente dar rango constitucional a los derechos de los trabajadores, sociales y económicos –lo que de por sí no es poca cosa–, sino especialmente el de crear los instrumentos para que el Estado pudiera viabilizar esos derechos por medio del ejercicio de la soberanía nacional. De este modo, la reforma sentaba las bases para un proyecto de Nación a largo plazo (Azzali, 2014: 38).

Así, el rol del Estado en la economía peronista dejaba de ser la "amenaza" de los intereses oligárquicos para constituirse en garantía de los intereses populares. Precisamente por eso, consideramos al Capítulo IV, sobre la función social de la propiedad, la base sobre la cual se construyó el nuevo edificio constitucional y, por tanto, clave para entender su carácter revolucionario, la profundidad del proyecto e incluso el sentido filosófico del peronismo.

El punto vertebral en el que se articulan lo individual y lo comunitario es el nuevo concepto sobre la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica, lo que significó la disputa desde el momento mismo de la convocatoria a la reforma. La oposición en actitud venal y oportunista, ejerciendo la política del tero, gritó en un lado y puso los huevos en otro, y con la excusa de que el único impulso era la reelección presidencial, renunciaron a ser parte del debate. Un debate que estaban perdiendo por goleada de cara a la sociedad.

El argumento utilizado cae por su propio peso, considerando que depuesto el peronismo por una dictadura militar, rápidamente se derogaron las profundas modificaciones establecidas. Si el problema hubiera sido la reelección, hubiera alcanzado con derogar el artículo 78 que la establecía.

La propia convocatoria a la Constituyente fue también objeto de las críticas de la oposición en su intento de invalidar la legalidad y legitimidad del nuevo ordenamiento constitucional, toda vez que la ley que establecía la necesidad de la reforma fue votada en Diputados por dos tercios de los presentes, pues –según el art. 30– se consideró que no se exigía que esa mayoría sea de la totalidad de los miembros de la Cámara. De la refutación de esta falacia se ha encargado largamente Jorge Cholvis en sus escritos sobre la experiencia constitucional argentina y norteamericana, la doctrina y la jurisprudencia.

Es llamativo que los mismos constitucionalistas que desde la cátedra universitaria impugnan la convocatoria de la Constitución de 1949, borrándola –en el mejor de los casos– de la enseñanza de nuestra historia constitucional, omiten mencionar el marco político en que se llamó a la convocatoria para

la Constituyente de 1957 por un gobierno de facto, con la proscripción de las mayorías expresadas en el Partido Peronista, y con un sinnúmero de dirigentes políticos de ese movimiento presos, y otros tantos fusilados apenas un año antes. Y aun así, pretenden además enseñar en las casas de estudio que las cuestiones realmente importantes del constitucionalismo social quedaron contenidas en el texto constitucional en tan solo una enumeración profusa de medio artículo, mediante la introducción del 14 bis. En ocasión de esa convocatoria se impusieron los votos en blanco, mientras que en las elecciones de diciembre del 48 no fueron más del 4%. La fuerza política que en 1957 obtuvo más votos (recordemos que el peronismo estaba proscripto) fue la Unión Cívica Radical del Pueblo (24,20%), mientras que para la Convención Constituyente del 49 el Partido Peronista llegó al 61,38%, triunfando en todos los distritos, quedando en segundo lugar –también en todos– el radicalismo, con el 26,86%.

7. La lectura peronista de la función social de la propiedad con rango constitucional

El Capítulo IV, sobre la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica, es el núcleo neurálgico de la Constitución redactada por Sampay en tanto dispone las normas de estructuración de la económica política, haciendo que los derechos en ella consignados no sean solo una declaratoria de buenas intenciones, sino efectividades conducentes. En efecto, el proyecto político del peronismo como movimiento nacional y popular tiene en este capítulo una serie de valores programáticos que encuadran los factores económicos, al consignar valores de interpretación de las normas basadas en la justicia social, el protagonismo del Estado como agente económico, social y político y los parámetros específicos que no puede exceder el capital en el despliegue –no negado sino fomentado– de la iniciativa privada.

Respecto a los antecedentes en el derecho comparado, es preciso señalar que la Constitución argentina de 1949 se inscribe en un proceso mundial de reconocimiento de derechos sociales como fruto de la lucha de los pueblos, cuya instancia más alta de trascendencia jurídica se la denominó "constitucionalismo social". Los casos paradigmáticos de esta corriente fue-

ron las Constituciones mexicana (1917) y alemana (1919), y en todas las constituciones del constitucionalismo social hay referencias directas o indirectas a la función social de la propiedad.

El Capítulo IV no solamente es una institucionalización de nuevas reglas del poder sino también, al mismo tiempo, es fruto de la experiencia transformadora de los tiempos del primer peronismo en la concepción de la propiedad. Esta concepción es consecuente con la mirada historicista y no iluminista: el derecho no crea la realidad sino que plasma en el más alto rango legislativo una experiencia, una práctica del ejercicio del poder.

El primer tópico de la comprensión de este capítulo como experiencia social, política y económica de ese proceso histórico es no separar los términos del título: "La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica". En otras palabras, la función social no solo es de la propiedad, sino también del capital y de la actividad económica.

La Constitución del 49 mantiene la redacción y el concepto en el artículo 26 de la vieja Constitución (en su art. 14). Es decir, no cuestiona el derecho de usar y disponer de la propiedad, en carácter personal. Podemos decir que

> esta Constitución no se propuso abolir el mercado sino desconocer al mercado como la institución garante del bienestar común y la libertad. La lógica del libre mercado totaliza la racionalidad instrumental, aquella que considera racional sólo el comportamiento humano basado en la búsqueda individual de determinados fines, sin analizar consecuencias y maximizando el bienestar personal. Acotar esta lógica e imponerle límites éticos y objetivos como los aplicados en el artículo 39 es cuestionar esa racionalidad, y supeditarla a otra racionalidad del bien común (Landry y Putero, 2012).

El proyecto presentado para la reforma de la Constitución por el Partido Peronista planteaba la cuestión en su punto: "La propiedad no es inviolable ni siquiera intocable, sino simplemente respetable a condición de que sea útil no solamente al propietario sino a la colectividad". El texto final quedó más atemperado.

Las disposiciones más interesantes del artículo 38 se relacionan directamente con la propiedad de la tierra productiva, con una importancia muy relevante considerando que todavía la producción agropecuaria, basada en la propiedad privada de la tierra, era el principal factor económico. Entonces,

le otorga al Estado un rol activo en la fiscalización y distribución de la tierra para orientarla a fines productivos, estableciendo también el principio de que cada familia que cultiva el campo tiene que tener la posibilidad de convertirse en su propietario.

Este artículo 38 es modificatorio del 17 del antiguo texto[3] y, además de propiciar el cumplimiento del apotegma peronista de que "la tierra debe pertenecer a quien la trabaja", también sostenido por los radicales,[4] introduce el criterio del interés general para justificar las expropiaciones. Son varios los artículos de la Constitución del 49 que plantean condicionamientos, como por ejemplo el inciso 16 del artículo 68 –correspondiente a las atribuciones del Congreso, 67 en la numeración de 1853– marca la atención que debe prestarse a la extinción de los latifundios y al correlativo desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.[5] El principio de justicia social, que cruza transversalmente a la Constitución justicialista, es también rector en lo que hace a la propiedad de la tierra productiva como cuestión central. Y luego se refiere a la propiedad intelectual y reafirma su protección por el término acordado por la ley, en el mismo sentido que el viejo artículo.

La confiscación de bienes había sido abolida en la Constitución del 53/60, algo que se mantiene en la del 49. En cuanto a las requisas de los cuerpos armados sigue la misma línea, aunque se aclara que es en tiempos de paz, con lo cual deja abierta la puerta en los tiempos de guerra, salvaguardando, así, las necesidades derivadas de la defensa nacional.

3. Artículo 17 de la Constitución de 1853: "La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Confederación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerda la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del código penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie".

4. "El denominado Programa de Avellaneda sancionado en abril de 1945 por la Unión Cívica Radical sostenía principios avanzados como el que 'la tierra será para los que la trabajen, individual o cooperativamente, es decir, dejará de ser un medio de renta y especulación para transformarse en un instrumento de trabajo y de beneficio nacional'" (Cholvis 2012: 104).

5. "La colonización de tierras de propiedad nacional y de las provenientes de la extinción de latifundios, procurando el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y la creación de nuestros centros poblados con las tierras, aguas y servicios públicos que sean necesarios para asegurar la salud y el bienestar social de sus habitantes" (Ramella, 2007: 303).

Si el artículo 38 sienta en su primer párrafo las bases generales del capítulo, el artículo siguiente lo complementa, estableciendo el principio de que el capital está al servicio de la economía y la economía al servicio del hombre, dando vuelta la dogmática propia del capitalismo. De este modo, el capital ya no tiene como horizonte su propia reproducción, sino que le es impuesta constitucionalmente una restricción para tolerar su reproducción: el bienestar del conjunto del pueblo. Es el pueblo argentino, en última instancia, quien debe beneficiarse y, al mismo tiempo, ser el límite de la explotación del capital. Esa función social se traduce en que el capital no puede ser empleado fundamentalmente para la explotación y la exclusión del hombre.

La importancia y el peso específico de este artículo, al que Scalabrini Ortiz denominó el bastión de la soberanía, requiere un análisis particularizado.

Lo primero que reitera y afirma es la justicia social no como una meta aspiracional, sino como un criterio interpretativo constitucional. Tan vigente en sus consecuencias como el principio *in dubio pro operario* de la legislación laboral. En otras palabras, todos los derechos y obligaciones constitucionales deben ser pasados por ese tamiz que establece una jerarquía valorativa de sus preceptos.

El peso del artículo 40, más allá del principio general de justicia social referido, establece una de las cuestiones fundamentales, como lo es la relación entre la propiedad privada entendida como la libertad de mercado y el papel del Estado en la economía. El artículo define claramente el rol necesario en la economía del Estado, cuando afirma que no solo puede intervenir, sino además dice explícitamente que puede monopolizar una actividad. En realidad, debió decir “mantener la exclusividad”, porque el monopolio y el oligopolio solo lo pueden hacer las empresas en función de un interés particular, en desmedro del interés general.

También se recoge el principio de la actividad privada como impulso principal de la economía. Vemos la naturaleza de esa tercera posición del peronismo que, así como contempla la nacionalización a través del Estado, su límite es no suprimir la libre iniciativa. El capitalismo, o dicho en categorías de Astesano, los sistemas privatistas, han tenido siempre en esta libre iniciativa personal un impulso importante de productividad, que se ha demostrado eficaz en la resolución de problemas de la humanidad por sobre los sistemas colectivistas, aunque también, y al mismo tiempo, es fuente de las más profundas injusticias. En esta Constitución, la libre iniciativa tiene un límite claro: “siempre y cuan-

do no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios". Dicho en otras palabras, se trata de una normativa contundentemente antimonopólica.[6]

Pero hay un tema que dada su trascendencia no puede estar sino en manos del Estado: el comercio exterior. Es decir, este es quitado expresamente de la libre iniciativa, en realidad del beneficio de un puñado de empresas nacionales y extranjeras que desde tiempos del establecimiento del modelo agroexportador se han quedado con la parte del león de la producción agrícola.

Fue a través del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) como la nacionalización del comercio exterior de granos derramó sus beneficios en el conjunto de la sociedad. Fue el instrumento a través del cual el conjunto de los argentinos, por medio del Estado nacional, hizo propia una parte importante de la renta agraria diferencial que hasta entonces quedaba exclusivamente en manos de empresas y de un pequeño grupo de familias dueñas de la tierra. Esto se hizo a partir de la diferencia entre los precios locales (a los que compraban las cosechas) y los internacionales (a los que las vendían). Todo ello, haciéndose de divisas que permiten con créditos blandos el financiamiento de la reconversión industrial de nuestro país, a través de la importación solo de bienes de capital.

Finalmente, el artículo usa las categorías de propiedades "imprescriptibles e inalienables" de la nación para los recursos naturales, mencionando expresamente a todas las fuentes de energía. Pero donde se extiende más allá, afectando privilegios e irritando al capital y a los intereses de los países dominantes, es cuando dice que "los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación". Sin propiedad ni concesiones, los intereses estratégicos de la inversión directa extranjera en estas áreas quedaban imposibilitados. Esto implicó una legitimación de las políticas de nacionalizaciones que venía desarrollando el peronismo, y dio pie para las nacionalizaciones que restaban. Este artículo es importante porque cuando se hablaba de servicios públicos,

6. En el mismo sentido Cooke, en ocasión de brindar fundamento para la Ley Nº 12906 de represión de los monopolios (sancionada y publicada en el Boletín Oficial en febrero de 1947), planteaba la función activa del Estado frente a los monopolios. Éstos caracterizaban al capital concentrado y extranjero como un rasgo propio del actual estadio del capitalismo mundial, y como un grave riesgo para la soberanía nacional, lo que exigía un rol activo y planificado del Estado para la defensa de la economía nacional (Azzali, 2014: 143).

se hacía una referencia concreta al capital extranjero, que no solo dominaba la inversión en esas áreas, sino que además había condicionado nuestra estructura económica, tal como lo había probado Raúl Scalabrini Ortiz en su meticuloso estudio de los ferrocarriles en manos de los ingleses. Así interpreta el mencionado artículo 40 el propio Sampay (2013: 20):

> nacionaliza los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de las vegetales; nacionaliza, también, los servicios públicos esenciales, y prohíbe, para lo futuro, su enajenación o concesión a particulares, mandando transferir al Estado los que estuvieran en manos de ellos. Con esto, la Constitución no establece un régimen de monopolio estatal rígido para la explotación de los servicios públicos en general, sino que se limita a prohibir su concesión a empresas capitalistas, esto es, montadas sobre el interés del lucro privado, y deja expedita la vía, por ejemplo, para formas cooperativistas de nacionalización.

El trato del capital extranjero es una de las claves para entender los cambios en la concepción de la propiedad, porque se trata del gran capital realmente existente y hegemónico en la sociedad argentina hasta mediados del siglo XX. La Constitución pensada por Alberdi tenía precisamente el sentido contrario. Alberdi decía explícitamente en *Bases y puntos de partida* que el objetivo de fortalecer al Poder Ejecutivo "con todo el poder posible" era para "defender y conservar el orden y la paz", necesarios para facilitar la "inmigración del capital" que es "la varilla mágica que debe darnos población, caminos, anales, industria, educación y libertad" (Alberdi, 2009: 137).

El propio Alberdi da las coordenadas para comprender el sentido, que se estaba corrompiendo, de la concepción de propiedad del sistema constitucional argentino originario: "La Constitución federal Argentina es la primera en Sud América [...] que ha consagrado principios dirigidos a proteger directamente el ingreso y establecimiento de capitales extranjeros" (Alberdi en Scalabrini Ortiz, 2012: 81).

Las fuentes de energía son puestas en la propiedad del Estado a nivel nacional, con la salvedad de que a las provincias les corresponde una par-

ticipación a convenir de sus productos, respetando así el federalismo.[7] La única excepción a la propiedad estatal de los recursos estratégicos, no menor por cierto, son "los vegetales". Es decir, deja afuera a la producción agrícola, pues la correlación de fuerzas de la sociedad no le permitió avanzar sobre ese recurso más que en la medida de nacionalización de su comercialización exterior. Si tenemos en cuenta que el proyecto de constituir la exclusividad en la producción petrolera, en manos de la empresa estatal YPF, no solo no pudo pasar tranquilamente en el Congreso, sino que además fue una de las causas del derrocamiento de Yrigoyen en 1930, podemos observar la trascendencia de esta parte del artículo.

No obstante, lo más revolucionario del artículo 40 está en sus párrafos finales, pues no solo establece la propiedad del Estado de los servicios públicos estratégicos, sino que también plantea –como dice Sampay– la obligación de nacionalizar los que aún estén en manos del capital extranjero:

> comprarlos o de expropiarlos mediante el pago de un precio justo por el Estado, cual es el de abonar el costo de origen de los bienes afectados al servicio público, menos lo que las empresas hubieran amortizado del capital invertido, considerando también como amortización del capital aquellas ganancias que no hubieran sido justas y razonables, puesto que como la explotación de los servicios públicos constituye un monopolio, el precio que los usuarios deben pagar por esos servicios no puede quedar librado al arbitrio del concesionario, sino que debe ser justo y razonable. De manera que todo cuanto las empresas concesionarias hubieran cobrado excediéndose de ese criterio de racionalidad y de justicia, constituye una expoliación del pueblo, una violación flagrante de su obligación fundamental contraída en el acto de encargarse de la prestación del servicio, y es por ello que aquellas ganancias espurias deben volver al patrimonio del pueblo en el momento de pagarse su expropiación (Sampay, 2012: 185).

Esta fórmula fue, sin duda, lo que más puso en guardia al capital imperialista. Su ejemplo podía ser peligroso para sus intereses expoliadores y podía cundir en el resto de nuestra América. Por eso es que decimos que en

7. En esto tiene una diferencia sustancial con la reforma de 1994, que pone la propiedad de los recursos en las provincias, haciendo que el interlocutor de las grandes empresas transnacionales sea no el Estado nacional sino los mucho más pequeños Estados provinciales.

este último párrafo está la cuestión sustancial con relación a la propiedad y, especialmente, a la propiedad monopolista o de capital imperialista, pues establece el criterio por primera vez (que va a ser tomado en consideración después por el proyecto de la Constitución socialista chilena impulsada por Salvador Allende[8]), en el más alto nivel normativo, de cálculo del costo de las empresas o servicios nacionalizados, presumiendo que

> el precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión, y los excedentes sobre una ganancia razonable, que serán considerados también como reintegración del capital invertido.

En otras palabras, la nacionalización de los grandes monopolios con el fin estratégico de recuperación de soberanía y desarrollo económico endógeno se realiza con un procedimiento de indemnización a largo plazo, cuyo cálculo monetario compensatorio se rige no por las reglas de mercado, sino tomando en cuenta el precio de origen de la empresa, restando todo aquello que pertenece a la comunidad y que el concesionario se apropió como ejercicio de su monopolio, es decir, teniendo en cuenta la amortización del capital fijo, las ganancias usurarias y la falta de reinversión productiva, que siempre cruzan el ejercicio concreto de los monopolios del gran capital.

La genialidad y la propuesta revolucionaria de Sampay radica en invertir la cuestión partiendo no de la sacralidad de la propiedad privada, sino de la prioridad del Estado en función de representar la justicia y el bien común, a la hora de cotizar el precio de los bienes o servicios apropiados o concesionados al capital privado, extranjero e imperialista. Allí se observa la verdadera finali-

8. Allende impulsó un criterio similar pero la Democracia Cristiana, miembro integrante de la coalición de gobierno, le impuso a la Unidad Popular que para sancionar dicha norma debía cambiarse el término imperativo "será" por "podrá ser". Sin embargo, al poco tiempo recibió las consecuencias del golpe de Estado de Pinochet. Así lo señala Sampay: "el artículo 40 de la reforma argentina de 1949 establece imperativamente el precio de las expropiaciones, mientras que la reforma chilena lo instituye como una alternativa que el legislador puede elegir o no. En el proyecto de reforma de la Constitución remitido a la Legislatura por el presidente Allende se establecía obligatoriamente, como en el artículo 40, el precio de los bienes expropiados, pero los partidos de la oposición, para prestar apoyo al proyecto de reforma constitucional, exigieron la modificación en el sentido indicado" (Sampay, 2013: 186).

dad de la Constitución del 49: mientras que la del 53/60 garantiza el carácter absoluto de la propiedad privada con el objetivo de atraer a los capitales de los países dominantes, la Constitución justicialista se plantea no solo recuperar el control de los resortes estratégicos, sino que además establece un criterio de cómo deben ser pagados, partiendo de la explotación ya realizada por las empresas foráneas. Sus argumentos los expone con meridiana claridad en una nota escrita en la década de 1970 sobre la influencia del artículo 40 de la Constitución argentina de 1949 sobre el proyecto de la Constitución chilena de 1971 de Salvador Allende. Así expresa su base argumental:

> Para desarrollar la economía a fin de que todos y cada uno de los miembros de la comunidad gocen plenamente de los bienes materiales y culturales de la civilización, es indispensable que los recursos y los medios de producción sean utilizados, a tenor de una planificación política, con miras a alcanzar dicha meta. Para esto, esos recursos y medios deben ser convertidos en bienes públicos, porque si quedan en el dominio de los particulares son utilizados, según enseña la experiencia, para conseguir macias ganancias y no el bienestar general (Sampay, 2011: 171).

La propiedad en general, no solamente la de los medios de producción, se halla condicionada por la idea de la función social. Es decir, aun en la propiedad no monopólica, la Constitución de 1949 la somete a la teoría del abuso del derecho:[9] "los abusos de esos derechos (reconocidos por la Constitución) que perjudiquen a la comunidad o que lleven a cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, configuran delitos que serán castigados por las leyes" (artículo 35). Así lo explica Sampay:

> elevamos, pues, a categoría constitucional el principio de abuso del derecho, consagrado en algunos Códigos civiles modernos, pero vamos más lejos todavía, porque consideramos delito la falta de solidaridad social, el uso abusivo de la libertad personal, y si con el nuevo concepto de propiedad asentamos la piedra sillar de un nuevo Código civil –porque si se exceptúan los derechos de la familia, el Código civil no es más que la reglamentación del derecho de propiedad, como lo demuestra

9. Estevez Brasa sostiene: "la Constitución Nacional de 1949 consagró el principio del abuso del derecho –también lo hizo el Anteproyecto de Reforma Civil de 1954– como atemperador de los desbordes individuales. Consagró también la propiedad privada pero asignándole una función social" (Estevez Brasa, 1984: 190).

> el Código de Napoleón, animado por el concepto individualista de la propiedad privada–, lanzamos con esto las coordenadas del nuevo Código penal, donde tendrán sus capítulos los llamados delitos económicos –infracciones al orden económico social por abuso del derecho de propiedad y de la libertad de comerciar– de la misma manera que tendrán los suyos los delitos cometidos, verbigracia, por falta de asistencia familiar; así que el usurero, el explotador del hombre, el que negocia con el hambre de otros, el mal padre, hallarán su castigo en el nuevo Código penal y no sólo, como en el mundo burgués, en el Infierno de Dante (Sampay, 2011: 133).

El jurista Julio Oyhanarte sostiene que el artículo 40 instauraba un trato diferencial para la propiedad, entre los bienes de uso o consumo –que implicaban poder sobre la cosa propia– y los de los medios de producción –que atribuían "poder sobre los hombres y las cosas de los demás"– (Oyhanarte en Azzali, 2014). En este último caso se justificaba la subordinación de la propiedad de los medios de producción al interés público determinado por el Estado. No obstante, señalemos que la Constitución del 49 no cuestionaba el derecho de usar y disponer de la propiedad, en carácter personal, pues "no se propuso abolir el mercado sino desconocer[lo] como la institución garante del bienestar común y la libertad" (Landry y Putero, 2012: 23).

8. ¿Transformó el peronismo la estructura de la propiedad?

En su último libro, *Constitución y pueblo*, Sampay plantea que para que existan las verdaderas condiciones para una reforma exitosa de la Constitución escrita, impulsada desde los sectores populares, antes debe transformarse la estructuración de la propiedad. En este sentido, el peronismo se torna revolucionario en la medida en que rompe el orden oligárquico para la configuración de una nueva Constitución real, con participación popular efectiva y la extensión de la propiedad, que no es un reparto de las tierras de la oligarquía terrateniente, como plantea simplificadamente la izquierda dogmática, sino el cambio de matriz productiva del país, resultado del proyecto industrialista con justicia social. Pero es, sin dudas, en la transformación del rol del Estado en la economía donde se halla la sustancia del cambio revolucionario producido.

> En síntesis –afirma Sampay (2011: 122)–, la llamada "Constitución de 1949" se proponía hacer efectivo el gobierno de los sectores populares, a liberar al país del imperialismo, estatizando el manejo de los recursos financieros, de los recursos naturales y de los principales bienes de producción, con la finalidad de ordenarlos planificadamente para conseguir un desarrollo autónomo y armónico de la economía, que conceda el bienestar moderno a todos y a cada uno de los miembros de la comunidad.

Más allá del manto de silencio con el que se trató de desaparecer ese texto constitucional, ha quedado en la memoria colectiva que allí se consagraron únicamente los derechos sociales. Ese reduccionismo se agrava cuando se pretende sostener que el artículo 14 bis recogió los mismos derechos. La reforma del 57 no solo restituye una ínfima parte, sino que además es mera enunciación de derechos, dado que no contiene norma alguna que suponga una política económica para su efectivo cumplimiento. No olvidemos que si los derechos individuales de inspiración liberal comprometen al Estado a la abstención, los económico-sociales lo obligan a la acción positiva del propio Estado como garantía de los intereses populares y nacionales.

En síntesis, podemos afirmar que toda Constitución supone una concepción de la economía política. Con las reglas económicas de la Constitución del 49 se rompen los dos espejos sobre los que se fundamenta la estructuración de la propiedad en el ordenamiento constitucional del 53/60: la libertad del capital extranjero para incidir en la subordinación de la economía nacional y la absolutización de la propiedad privada en el derecho interno. La propiedad es la clave para decodificar la concepción de un régimen político sobre las relaciones de poder.

En coherencia con la Constitución peronista, aunque ya inspirado por el peronismo revolucionario, Sampay entiende en la última etapa de su vida que el camino de la economía política para la liberación nacional y social no era el de la transferencia indirecta de la renta agraria diferencial para dar origen a una supuesta burguesía nacional, sino que la economía debía estar fundamentalmente en manos de empresas públicas, expropiadas al sector privado.

En consecuencia, para esta línea de pensamiento y acción, la recuperación por parte del Estado de los recursos naturales era el paso previo e indispensable para transformar las estructuras económicas de la Argentina, y dicha transferencia debía ser conducida por los sectores populares organizados. En

la concepción peronista, es la economía la que se subordina a la política, asumida desde un Estado que defiende los intereses de la nación en general y de los trabajadores en particular. Dicha intervención no es subsidiaria sino estructurante, imponiendo las reglas de acuerdo a su hegemonía social.

En la práctica peronista, cuando se habla de la función social de la propiedad se encuentra la solución de poner en manos del Estado los recursos estratégicos, estableciendo así el primer escalón para restituir la dignidad humana de las mayorías populares hasta entonces excluidas económica, política y socialmente. Además se inicia un insoslayable proceso de extensión de la propiedad que empodera a amplios sectores, rompiendo las restricciones del sistema de la propiedad del viejo régimen. Está claro que el centro de atención y articulación social en el peronismo reside en el trabajo, y mediante él se extiende a la propiedad, pues no debemos restringir este concepto a los latifundios o a los medios de producción, sino que también debemos abordar el acceso a la propiedad, antes vedado a las mayorías populares y que a partir de ese momento será el producto de su trabajo.

La manera de hacer partícipes a los nuevos actores que se incorporan a la política configurando un nuevo bloque de poder hegemónico implica una ampliación no del derecho de propiedad (siempre abstracto y contenido también en las legislaciones liberales), sino de la ampliación efectiva de la idea misma de propiedad para un número mayor de personas que no son solamente los miembros de la burguesía –como en la práctica europea– o de la oligarquía –como en nuestra historia–. No obstante, debemos reconocer que nuestro análisis sería incompleto si no consignamos que en esta extensión de la propiedad los primeros gobiernos peronistas no lograron avanzar sobre el núcleo de poder de sus enemigos: la oligarquía terrateniente.

Para todos los países sometidos a la colonialidad del poder instaurada a partir del dominio mundial colonialista europeo y sus sucedáneos (imperialismo y globalización), la ruptura con las condiciones de esa dependencia implica el objetivo de primer orden. Ello conlleva un quiebre con las determinaciones de la colonialidad del conocimiento, incluso con aquellas zonas del pensamiento crítico europeo que basan en sus versiones dogmáticas el análisis de los modos de producción como absoluto.

El primer peronismo configura los primeros pasos en esta ruptura que permiten que se enarbolen los intereses nacionales, rompiendo a la vez con

una mirada colonizada de sus problemáticas y con la dependencia económica estructural. En ese sentido, John William Cooke, desde el congreso de aquel entonces es claro: "hicimos la revolución que podíamos y teníamos que hacer: la anticolonialista". Sin esta ruptura, que implica finalmente una nueva epistemología, pero a la vez es imposible que arranque desde ella, la justicia social como objetivo material de realización de un proyecto político de base popular es francamente imposible. Por eso el nacionalismo popular de los países periféricos, a diferencia del carácter imperialista del nacionalismo de los países centrales –tal como lo plantea Ricardo Carpani en su libro *Nacionalismo burgués, nacionalismo revolucionario*– es siempre una búsqueda enmarcada en los caminos de su liberación y fundamentalmente una actitud defensiva de su autorregulación política y económica.

La idea gramsciana según la cual la hegemonía consiste en lograr la dirección de la sociedad por medio de un dominio abarcador tanto de las relaciones de producción como del ámbito de la cultura en general, para analizar los cambios en la estructura de la propiedad, nos permite entender los avances sin absolutizarlos.

Nadie puede negar que la propiedad es, fundamentalmente, el instrumento a través del cual ciertos sectores dominantes se apropian del trabajo de las mayorías populares para la utilización del excedente en su propio beneficio. En el modelo agroexportador –proyecto de país al que se enfrentó el peronismo– es fácil comprender que los dueños de ese medio de producción (la tierra) –a través del marco jurídico constitucional de la propiedad privada en términos absolutos– fueron construyendo en el siglo XIX la base de la configuración de la hegemonía de la oligarquía terrateniente. La crisis imperial británica y sus consecuencias, la industrialización por sustitución de importaciones, empezó a poner en jaque ese proyecto hegemónico y con él a sus clases dominantes.

Con el peronismo aparecen nuevos actores: los trabajadores industriales, que multiplican su número en la industrialización por sustitución de importaciones, pero que lo hacen en progresión geométrica en la medida en que la industrialización es una política estratégica impulsada por el gobierno nacional a través de los planes quinquenales y, por otro lado, el Estado, nuevo actor económico, que pasa al centro de la escena en la producción de riqueza.

Perón planteaba la planificación en estos términos:

> debemos ir pensando en la necesidad de organizar nuestra riqueza, que hasta ahora está totalmente desorganizada, lo que ha dado lugar que hasta el presente el beneficio de esa riqueza haya ido a parar a manos de cuatro monopolios, mientras los argentinos no han podido disfrutar siquiera de un mínimo de riqueza. [...] Se habla de economía dirigida. Y yo pregunto ¿dónde la economía es libre? Cuando no la dirige el Estado, la dirigen los monopolios, con la única diferencia de que el Estado lo puede hacer para repartir los beneficios de la riqueza entre los catorce millones de argentinos, mientras los monopolios lo hacen para ir engrosando los inmensos capitales de sus casas matrices, allá lejos, en el extranjero (Perón, 2012: 21).

El peronismo inició un intenso proceso de recuperación soberana de las principales empresas del país que se encontraban en manos extranjeras, fundamentalmente las que brindaban servicios públicos, transporte y energía. Las nacionalizaciones son un instrumento básico de recuperación de la autonomía respecto del capital imperialista en los países dependientes. El proceso nacionalizador le permitió no solo ganar independencia en las decisiones económicas, sino también transformar sustancialmente los actores principales de la propiedad, con la excepción de la propiedad de la tierra. Aunque en esta área los beneficios del ejercicio de la propiedad se fueron regulando y socializando a través de la creación del IAPI. El punto sobre el que queremos poner el acento es en el enorme proceso de transferencia de la propiedad de manos del capital privado y extranjero a manos del Estado nacional. A través de este mecanismo se financió el proceso de industrialización como fundamento de una nueva estructura económica y de una nueva forma de estructuración del poder. Cholvis explica la importancia de este proceso, pues en

> la medida en que se recupera el capital y se produce la repatriación de la deuda, no sólo se gana en autonomía de decisiones, sino que se evitan las salidas de fuertes montos de oro y divisas en concepto de amortizaciones, utilidades e intereses. Las nacionalizaciones peronistas y la cancelación de la deuda externa, permitieron modificar sustancialmente la estructura del pasivo del balance de pagos, reduciendo el monto de divisas que antes se abonaba por la prestación de servicios en manos foráneas, intereses de la deuda externa, gastos de seguros y fletes abonados a empresas del exterior. El grado de enajenación de la economía

> argentina había llegado antes a tal extremo que no sólo una parte esencial del capital estaba en manos extranjeras, sino que además nuestro ahorro financiaba al capital extranjero (Cholvis, 2012: 52).

En consecuencia, la nacionalización de la economía le permitió al Estado tener la espalda suficiente para fortalecer y orientar la economía hacia el mercado interno, y para eso debió hacer una extensión de la propiedad (aunque aquí no estemos hablando de la de los medios de producción), pues sin ella no hay consumo de masas.

Aunque no podemos obviar que este proyecto de país no estaba exento de disputas en su propio seno, mientras por fuera se encontraba la reacción de los propietarios de la tierra que querían retrotraer la cuestión anterior a 1943, existían a su vez sectores –muchas veces convivían dentro del propio movimiento nacional– que creían que el proceso de industrialización no se tenía que hacer empoderando y otorgando propiedad a los trabajadores. Un claro ejemplo de ello fue el Congreso de la Producción de 1954 impulsado por la Confederación General Económica, defendiendo la idea de que un aumento de la productividad sea concentrado exclusivamente en el bolsillo de los empresarios, reclamo motivado a raíz de la caída de la tasa de rentabilidad empresarial en la última parte del primer peronismo. John William Cooke alcanza a apreciar el doble plano de esta disputa:

> es necesario vigilar ese proceso de industrialización porque, por un lado, hay interesados en que este siga siendo un país agrícola ganadero exclusivamente y, por otro lado, hay interesados en que ese proceso industrial redunde en beneficio de pequeños grupos económicos (Cooke, 2007: 90).

Consecuentemente, el Estado nacional no solo se convirtió en el principal poseedor de propiedad de medios de producción en nuestro país, sino que también inició obras de infraestructura social –educación, salud, vivienda, asistencia social–, de modo que un 34% de sus inversiones se destinaron a asignaciones de carácter social, con particular intensidad en el período 1945-1949. Se fue desarrollando así un sistema de salario indirecto, es decir, de transferencia de riquezas de los dueños de la propiedad a los trabajadores, mediante esas obras de infraestructura, el régimen de jubilaciones y políticas públicas de educación y recreación –muchas en manos de los sindicatos–,

además de los mecanismos directos que partían de la fijación de salarios mínimos, vacaciones pagas, aguinaldos y convenios colectivos de trabajo que imponían pautas en las relaciones laborales.

Por todo lo expuesto, y entendiendo al Estado como expresión de la correlación de fuerzas de una sociedad, es preciso señalar que el bloque de poder dominante durante el peronismo estaba hegemonizado por el pueblo.[10] El pueblo no es solo un sector social, es una concepción de relación con el propio suelo, es el componente plebeyo de la población (es el *plebs* reclamando para sí ser el *populus*), legítimo según Laclau (2005). Pueblo es, en definitiva, lo exterior, la diferencia constituyente con vocación de hegemonía en el conjunto social y que el peronismo se propone expresar más que representar. No obstante, el poder del pueblo se construye tanto fuera como dentro del Estado. Incluso en la concepción del propio Perón, su fortalecimiento principal, aunque suene paradójico, se daba por fuera del Estado. "El gobierno popular es el que surge del Pueblo, representa al Pueblo y es un instrumento del Pueblo. Y esto solamente puede alcanzase a través de una organización popular que imponga el gobierno y que imponga al gobierno lo que tiene que hacer" (Perón, 1975: 84), por eso recurre al concepto de Organizaciones Libres del Pueblo. De hecho, la primera y más importante es la de los trabajadores, que fueron la principal fuente de resistencia del cambio de la constitución real del país una vez derrocado el peronismo.

Si esa es la relación entre Estado y pueblo podemos decir que, en cuanto a su relación con el capital, lo que busca el peronismo es ponerlo al servicio de la economía. El disciplinador del capital es sin dudas el Estado, en tanto expresa los intereses de las mayorías populares. De tal manera, la riqueza y su distribución tienen como centro y motor a la persona para el desarrollo de la economía, persona que tiene su sentido no como mera individualidad sino como integrante del sujeto colectivo que es el pueblo. El capital y la propiedad privada de los medios de producción no son más que modos específicos de una relación social, que se encuentra determinada por el peso de la hege-

10. Pueblo es una categoría mucho más amplia que la de proletariado, propia del marxismo clásico. Mao –aun partiendo de esa matriz– ubica en su concepto de pueblo a todas las clases o fracciones de clase, capas o grupos sociales que tuvieran intereses opuestos con el imperialismo en la construcción de una política socialista, de modo que dicha categoría se construye en función de las contradicciones antagónicas en una etapa histórica situada (En "sobre el tratamiento correcto de las contradicciones").

monía social de los sectores populares durante el período justicialista, y que los desacraliza del enunciado jurídico constitucional liberal con el que venían ocultándose como relación de injusticia.

El concepto mismo de "función social de la propiedad" adquiere, como producto de la situación concreta y la naturaleza del proyecto histórico del peronismo y los intereses que expresa, una relación social particular que no elimina (por ejemplo con relación a la concentración de la propiedad de la tierra) pero que sí determina fuertemente el ejercicio de la propiedad de todo en general y en particular de los medios de producción.

En conclusión, si hay algo que caracterizó al peronismo en el poder fue la intervención en la economía a través de acciones directas del Estado con el fin de transformar en forma rápida y profunda las relaciones de poder y de producción hasta ese momento imperantes, o bien condicionar las existentes en forma sustancial a la luz de sus objetivos. Y todo ello fue consagrado en la Constitución escrita de 1949.

La financiación del proceso de industrialización (todavía inconcluso) mediante el control de una parte de la renta agraria diferencial tenía el límite que las divisas necesarias provenían precisamente de las exportaciones tradicionales, esto es, las agropecuarias y su estructuración específica de la propiedad. Las variables del mercado internacional y las inclemencias del tiempo (dos magras cosechas) terminaron afectando gravemente a este modelo.

El límite impuesto al desarrollo nacional por la falta de capital, promediando el segundo mandato de Perón, sumado al achicamiento de la renta agraria (por factores internos y externos), solamente se hubiera superado profundizando el proyecto.

> En la Argentina de los años cincuenta, esa masa de riqueza sólo puede obtenerse avanzando mucho más sobre la propiedad de la clase privilegiada; es decir, ya no afectar parcialmente la ahora disminuida renta diferencial, sino apropiarla totalmente y aún más avanzar sobre propiedades, capitales financieros, rentas, etcétera (Galasso, 2005a: 387).
>
> En este marco de profundo recambio estructural, frente al sector clave (la arquitectura agroexportadora, definitorio motor de nuestra historia de dependencia), el gobierno peronista encuentra su límite. No lo toca. Además, por el imperio del pasado, base su expansión industrial liviana y sus primeros intentos de desarrollo pesado en esa tradicional estructura de riqueza. El sector terrateniente solo pierde

> coyunturalmente sus ganancias. Lo que no pierde es su país. Nuestro sistema capitalista se confecciona sobre ese pulmotor. Apoderarse del mismo hubiese significado trasladar el eje antiimperialista hacia otro: anticapitalista (Casullo, 2008: 257).

Sin embargo, frente a los que plantean la necesidad de avanzar hacia el socialismo a partir de medidas económicas sin atender a la correlación de fuerzas políticas, es contemplable la advertencia que hace Carlos Flaskamp (2008: 88):

> lo que le faltó al campo popular en ese enfrentamiento no fue reducir sus filas adoptando la bandera del socialismo. Ya en 1955, con la mitad del país en contra, el campo popular no pudo sostenerse en el gobierno. Lo que le faltó fue una política para ganar a las capas medias, evitando que sirvieran de furgón de cola de la oligarquía, como lo hicieron.

Bibliografía

Alberdi, J. B. (2009). *Bases y puntos de partida para la organización nacional*. Barcelona: Linkgua Ediciones.

----- (2010). Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados, 53*. Selección y prólogo de José María Ibarbia.

Astesano, E. (1972). *Nacionalismo histórico o materialismo histórico*. Buenos Aires: Pleamar.

----- (1979). *Historia ecológica y social de la humanidad*. San Antonio de Padua: Castañeda.

Azzali, J. (2014). *Constitución de 1949. Claves para una interpretación latinoamericana y popular del constitucionalismo argentino*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Casullo, N. (2008). *Peronismo: militancia y crítica*. Buenos Aires: Colihue.

Cholvis, J. F. (2012). Sampay y la etapa justicialista en la Constitución. En *La reforma de la Constitución. Arturo Enrique Sampay. Obras selectas: libro 12, tomo I*. Buenos Aires: Docencia.

Cooke, J. W. (2007). *Obras Completas*. Buenos Aires: Colihue.

Dussel, E. (1992) *1492: El encubrimiento del otro. El origen del mito de la modernidad*. Bogotá: Antropos.

Flaskamp, C. (2008). *Límites y desbordes. Lo nacional y lo social en la política argentina*. Berazategui: Libros del rescoldo.

Galasso, N. (2005a). *Perón, formación ascenso y caída (1895-1955)*. Buenos Aires: Colihue.

----- (2005b). *Cooke: de Perón al Che. Una biografía política*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

González Arzac, A. (2011). *Pensamiento Constitucional de Arturo Sampay*. Buenos Aires: Quinque.

----- (2012). Arturo Enrique Sampay, la abrogación de la Constitución de 1949 y la legitimidad Constitucional. En *La reforma de la Constitución. Arturo Enrique Sampay. Obras selectas: libro 12, tomo I*. Buenos Aires: Docencia.

Heller, H. (1992). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Hernández Arregui, J. J. (1973). *¿Qué es el ser nacional?* Buenos Aires: Plus Ultra.

----- (2011). *La formación de la conciencia nacional*. Buenos Aires: Peña Lillo/Continente.

Kusch, R. (2007). *Obras completas*. Rosario: Fundación Ross.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Landry, M. y Putero, L. (2012). Los aportes de la Constitución de 1949 a la economía social y solidaria. Recuperado de http://www.madres.org/documentos/doc20121204170030.pdf

Perón, J. D. (1975). *El gobierno, el Estado y las organizaciones libres del pueblo*. Buenos Aires: Editorial de la Reconstrucción.

----- (2012). Discurso del señor presidente de la Nación a los Señores Convencionales Constituyentes. En *La reforma de la Constitución*. Buenos Aires: Docencia.

Ramella, S. (2007). Propiedad en función social en la Constitución de 1949. Una "mentalidad" del Antiguo Régimen representada en el constitucionalismo social de la época. *Revista de Historia del Derecho, 35*.

Ríos, E. A. (s/d) Las ideas constitucionales de Arturo Sampay. Recuperado de http://nomeolvidesorg.com.ar/wpress/?p=662

Sampay, A. E. (1951). *Ensayo anticapitalista de la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Ediciones de la biblioteca laboremos.

----- (1973). *Constitución y pueblo*. Buenos Aires Cuenca

----- (2011). *Constitución y Pueblo*. Buenos Aires: Docencia.

----- (2012). *La reforma de la Constitución*. Buenos Aires: Docencia.

----- (2013). *Arturo Enrique Sampay. Obras escogidas*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.

Sarmiento, D. F. (2004) *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina*. Buenos Aires: La Ley.

Scalabrini Ortiz, R. (2012). La reforma constitucional. En *La reforma de la Constitución. Arturo Enrique Sampay. Obras Selectas: libro 12, tomo I*. Buenos Aires: Docencia.

La igualdad en el constitucionalismo social: el proyecto constitucional de 1949

Martín Aldao y Laura Clérico

Introducción[1]

Todo proceso constitucional tiene sus raíces en una coyuntura histórica y política determinada. Explicitar dicha coyuntura nos permite comprender mejor las posibilidades y límites del texto constitucional. En este sentido, el modo en que el principio de igualdad es formulado en la Constitución de 1949 devela su sentido si lo recortamos, por un lado, contra el fondo de la fórmula liberal de igualdad concebida por Alberdi para la Constitución del 53/60 y confirmada por los intérpretes posteriores. Por el otro lado, si ese principio se lee en forma complementaria con el desarrollo normativo y de organización administrativa y judicial que trató de apuntalarlo teniendo en cuenta las consignas del período, es decir, la justicia social en las relaciones laborales, y la justicia social en el uso y "explotación" de la tierra en las aparcerías rurales.

En este sentido, no estamos tan interesados en resaltar los límites[2] de la Constitución del 49 ni tampoco los marcos generales desde los que suele ser

1. Muchas gracias a Leticia Vita por la lectura del texto y sus comentarios. Los errores nos pertenecen.

2. Por ejemplo, en el artículo 37 (derechos especiales), título IV (educación y cultura), inciso 2 (sobre educación rural), dice formar al niño para las faenas campesinas y a la mujer para las tareas domésticas rurales. No obstante, en el título II, sobre la familia, garantiza la igualdad legal de los cónyuges (Giordano, 2015). Al respecto, Valobra sostiene que "si Perón tuvo un discurso sin ambages sobre el trabajador/productor, incurría en contradicciones –como antes los socialistas– al posicionar a las mujeres en un rol de productoras/reproductoras que veía como incompatibles, aun cuando reconoció el valor de la labor doméstica" (Valobra, 2008: n.44) En general, sobre los aportes que los estudios de género han realizado a la historiografía de las y los trabajadores, ver Scheinkman (2017); sobre mujeres, género y peronismo, Barrancos (2008); Valobra (2004).
Por lo demás, en materia de derechos del trabajo se omitió el derecho de huelga, lo que lleva a Carlos Miguel

interpretada[3] como en mostrar que se trata de la cristalización jurídica de luchas sociales que la preceden y que la van a sobrevivir. Con ese objetivo, en la primera sección analizamos los dos paradigmas de igualdad en pugna (Clérico y Aldao, 2011; Aldao, Baldiviezo, Kulekdjian, Sánchez, 2018), y en la segunda sección mostraremos el doble despliegue del principio de igualdad material en el proceso constitucional de 1949: por un lado, a lo largo del texto de la constitución, y por el otro, a través de las leyes e instituciones desplegadas por el primer peronismo (Sidicaro, 2002) con el fin de materializar el nuevo principio de igualdad. Es claro que la reforma de 1949 se enmarca en el constitucionalismo social de la época, que empalma con reformas legales que suceden durante el primer peronismo y que ocurrieron antes y después de la reforma.

I. La igualdad en los modelos constitucionales liberal y social

La interpretación *formal* del principio de igualdad nos indica que no se viola el principio de igualdad siempre que se respeten las clasificaciones realizadas[4] por el Congreso: la "seguridad jurídica" entendida como la inalterabilidad de los contratos se convierte en el máximo valor (Heller, 1983;

Herrera a sostener que "si, desde un punto de vista comparado, los enunciados en materia de derechos sociales estaban por detrás de lo que establecían otras constituciones europeas de posguerras –como la italiana de 1948–, e incluso latinoamericanas –no solo sus predecesoras, sino también sus contemporáneas, como la brasileña de 1946, que reconocía el derecho de huelga–" (Herrera, 2014: 395).

3. Al respecto, ver el trabajo de Herrera (2014) en el que realiza un estudio de tres discursos jurídicos que considera característicos de esa coyuntura: "el nacionalista, el socialista y el peronista, con el fin de determinar los alcances de ese primer 'constitucionalismo social' argentino".

4. Este es el examen aplicado por la CSJN en el caso "Caille" (*Fallos* 153:67) de 1928. La Corte sostuvo que no era violatoria la clasificación realizada por el legislador de acuerdo a la fecha de nacimiento del joven varón obligado a enrolarse en el servicio militar. Lo cierto era que quienes habían nacido en el primer semestre tenían una cantidad de días menor a los que habían nacido en el segundo semestre. Caille, nacido en una fecha correspondiente al primer semestre, se enroló fuera de término y por eso fue sancionado. En cambio, si por azar Caille hubiese nacido en una fecha del segundo semestre, no hubiese sido pasible de sanción porque al contar con mayor cantidad de días de inscripción hubiese caído en el período habilitado. La Corte se negó a evaluar el criterio y las razones de la clasificación bajo la fórmula de igualdad formal. A Caille, como a todos los nacidos en el primer semestre, se le sigue la consecuencia de que tienen X cantidad de días para inscribirse, lo mismo ocurre con los jóvenes pertenecientes a la segunda categoría. En la medida en que a todos los de la primera se le siga la misma consecuencia jurídica, no se viola la igualdad; y otro tanto con los jóvenes de la segunda categoría.

Clérico, 2010a: 144; Elster, 1989). Esta es, en sus orígenes, la expresión jurídica de una reacción contra el orden estamental medieval, más o menos coordinada entre el liberalismo, la burguesía y la Ilustración. Se trata de una superposición de proyectos en la que resulta imposible distinguir con claridad la necesidad de limitar el ejercicio del poder estatal, la idea según la cual la prosperidad de la sociedad depende de la concentración de la tierra en manos privadas, y el ideal de una esfera pública racional como fuente de legitimidad del ejercicio del poder público (Habermas, 2001: cap. 4).

Así es que, por un lado, una específica concepción de lo jurídico, de lo económico, de lo social y de lo político aparece neutralizada: se requiere un juez que obligue a la Administración a someterse al mandato de un legislador/constituyente (Sousa Santos, 2009).[5] El propósito declarado de este movimiento es neutralizar tanto el factor nobiliario en la distribución de privilegios ante el poder público cuanto la injerencia del monarca en las convicciones religiosas de la población. Sin embargo, en otro plano, implicó la cristalización de otras jerarquías como el patriarcado, el eurocentrismo y la concentración de los recursos productivos, al dejar la legislación en manos de un grupo o unos grupos con una posición de género, de etnia y de clase muy específica (Habermas 2001; Tedeschi, 2009: 217; Segato, 2014). Así, se consolida la idea de un "individuo" (Segato, 2014) como titular de derechos subjetivos en relación de igualdad ideal con sus "pares", que solo encuentra en la Administración un límite al ejercicio de la autonomía de su voluntad (Caramelo, 2012: 77; Frankenberg, 1998). El éxito del modelo clásico liberal radicaba en su capacidad para dar cuenta de las reconfiguraciones sociales generadas con el advenimiento de la modernidad (la pérdida de poder político y económico de los estamentos en favor de la naciente burguesía propietaria e ilustrada).

La sociedad civil se encarga de la elaboración del derecho privado. La organización de esta sociedad gira en torno a la economía. Se interpreta despolitizada y sustraída a las intervenciones estatales. El Estado, a través de sus leyes, de su aparato administrativo y judicial, garantiza el *status* de libertad

5. La distinción no es menor. En la tradición anglosajona el límite es constitucional, porque representa el enfrentamiento entre la nobleza terrateniente (presente en el parlamento) y la corona plasmado en el *Bill of Rights*. En la tradición francesa el límite es legal porque representa el surgimiento de la Asamblea Nacional como voluntad del *Tercer Estado.*

negativa a los sujetos jurídicos, es decir, la no alteración de las reglas de juego vigentes en el libre juego de la autonomía privada. Se protege una fuerte división entre lo público y lo privado (Aldao, 2010). El derecho público queda asignado a la esfera en la que la función del Estado consiste en refrenar a la Administración para garantizar el libre ejercicio de la autonomía de las personas (Frankenberg, 1998). La autodeterminación individual, y en relación con los otros, se garantiza a través de la obligación del Estado de no intervención y del consiguiente derecho o libertad de hacer o no hacer lo que se quiera. En especial, se protege por medio del reconocimiento de los derechos de protección de la libertad de las personas frente a los delitos, la protección de la libertad de contratar y el derecho de propiedad y las garantías concernientes al matrimonio y la institución familiar (Habermas, 2005: 479). Este paradigma del derecho tiene como presupuesto una forma de Estado llamada "gendarme o indiferente", cuya principal función es no intervenir en las relaciones de la sociedad civil, administrar la justicia y encargarse de las relaciones exteriores, y una democracia meramente formal: la participación de la sociedad se reduce a la emisión del sufragio.

La versión *material* de la fórmula de igualdad es un claro cuestionamiento al orden político liberal. Se trata de hacer visibles las condiciones económicas (en términos de disponibilidad de recursos) del ejercicio de los derechos jurídicamente reconocidos. De este modo, la posición económica de las partes se convierte en un criterio que permite evaluar la justificación de las distinciones trazadas por el legislador o aplicadas por la Administración (Sampay, 1943: 237). Así, se produce una pérdida de terreno del derecho privado[6] en favor del naciente régimen laboral y de la seguridad social, impulsados por los nacientes Estados sociales o de bienestar,[7] y que buscan dar cuenta de las eviden-

6. Para un análisis más profundo de este proceso ver Wiacker (1967), Tedeschi (2009: 221) y Zuleta Puceiro (1981).

7. Este movimiento se verifica en la jurisprudencia de la CSJN relativa a la interpretación del art. 16 de la Constitución Nacional. Desde su sanción, y hasta casi la primera mitad del siglo XX, la garantía de igualdad será invocada, fundamentalmente, en cuestiones tributarias y patrimoniales (Nino, 1991: 439). A partir de la entrada en vigencia del Decreto N° 32347 de 1944 (creación de tribunales del trabajo), comienzan a aparecer los primeros reclamos respecto de la constitucionalidad de la aplicación de un régimen especial para las relaciones laborales. Ver para el primer caso "Geddes Hnos. y otros c/ Provincia de Buenos Aires", *Fallos* 95:327 (1902), para el segundo "García, Julio L. y otros c/ Nicora, Domingo", *Fallos* 205:68 (1946).

tes vulnerabilidades[8] materiales generadas por la aplicación jurídica acrítica de los parámetros del liberalismo político a una sociedad estructurada por el liberalismo económico. Como afirma J. Habermas: "El punto de vista de la ética social exige una interpretación diferenciadora de relaciones jurídicas *formalmente iguales, pero materialmente distintas*, interpretación y relaciones en las que unas mismas instituciones jurídicas cumplen diversas funciones sociales" (Habermas, 2005: 480).

De este modo surge el paradigma del bienestar social que supone que el mercado no funciona como distribuidor equitativo de las cargas y beneficios, que en todo caso "la mano invisible" no es tan invisible como pregonan los defensores extremos del mercado. Asimismo interpreta que la sociedad civil no está exenta de poder, como se suponía en el paradigma liberal. En ella se juegan también fuertes relaciones de dominación y subordinación. Por ello, se sostiene que el principio de libertad jurídica solo puede lograrse por medio de una materialización de los derechos existentes (no basta con lo formal) y la creación de nuevos derechos fundamentales, que justifican prestaciones (de dar, de organización y procedimiento, entre otras) que representen una distribución más justa de la riqueza socialmente producida. La justificación de esta intervención estatal en las relaciones intersubjetivas y en el mercado se basa en el principio de "iguales oportunidades",[9] en el ejercicio de las libertades jurídicas. Este principio apela a la crítica y a la construcción. La faz crítica se

8. Tomamos la noción de vulnerabilidad en el sentido del registro de una asimetría que vulnera el pleno ejercicio de la autonomía, tal como la usa G. Caramelo (2012). Para una actualización de la fórmula material de igualdad que incluye grupos desaventajados y desigualdad estructural (Beloff y Clérico, 2016).

9. Esto surge de las interpretaciones de Sampay respecto del proyecto constitucional del 49. Nino afirma en referencia a Sampay: "Reiterando la tónica de que el déficit social del liberalismo es llenado por las corrientes partidarias de la sociedad cerrada, junto con las ideas retrógradas en materia política, se defiende una concepción progresista de las relaciones económicas y laborales, destacándose la necesidad de proteger a los sectores menos favorecidos de la sociedad para que participen, en igualdad de condiciones, en las relaciones económicas –sobre todo cuando ellas versan sobre su propio trabajo–, la exigencia de que la propiedad privada tenga una función social, el requerimiento de que el Estado tenga un papel promotor y protector de aspectos del aparato productivo (aunque la estatización de algunos núcleos de actividad económica a veces parece adquirir el carácter de un· dogma, en lugar de ser un recurso instrumental bajo ciertas condiciones). Este tipo de visión progresista de las relaciones económicas y laborales determinó la propuesta y sanción de un amplio catálogo de derechos sociales, catálogo que es, sin embargo, cuestionable, como veremos en otros capítulos, por su carácter en parte declamatorio y en parte ampliatorio del ámbito de decisión judicial frente al proceso político democrático" (Nino, 1991: 150). Sobre la tensión entre igualdad de oportunidades e igualdad de condiciones (Ronconi, 2018).

refiere a los fracasos del mercado, es decir, al modelo de organización de lo social que se intenta abandonar. La faz constructiva se refiere a un modelo nuevo relacionado con el Estado social de derecho (Heller, 1983; Sampay, 1974).

II. Las fórmulas de igualdad plasmadas en los textos constitucionales

II.1 La igualdad en la Constitución del 53/60

El proyecto político del capitalismo ilustrado encarnado en la idea formal de igualdad aparece cortado a la medida de la oligarquía terrateniente argentina que sostiene el proyecto alberdiano de la Constitución de 1853/60.[10] La necesidad de generar las condiciones para insertar los latifundios locales en el naciente mercado mundial requería un Estado fuerte, capaz de remover los obstáculos sociales y políticos que habían lastrado históricamente a las Provincias Unidas (Oszlak, 2012: 44-94). A través de la Constitución del 53/60, y el aparato estatal que se despliega a partir de ese esquema, surge un Estado nacional que hace propios los intereses de las clases dominantes en nombre de toda la nación. Como muestra Oszlak, el Estado argentino se hace realidad en el momento en que las élites del interior, de la provincia de Buenos Aires y el sector que controla la aduana, el comercio y las finanzas desde la Ciudad de Buenos Aires logran consolidar una coalición dominante, con una serie de intereses comunes (Oszlak, 1982; Míguez, 2008).

La Constitución de 1853/60 con orientación liberal burguesa se basa en dos pilares conformados por dos derechos: el personal de propiedad (art. 17 CN) y el de contratar (que surge implícitamente del de ejercer industria lícita, comerciar, trabajar, asociarse del art. 14 CN). Esto se complementa con

10. Queda claro que la consagración de la igualdad como mera igualdad formal no puede ser naturalizada, fue fruto de decisiones políticas y del triunfo de un horizonte de interpretación de esta igualdad que la encorsetó para responder a un modelo de constitución liberal burguesa; sobre concepciones de constituciones que respondían al ideario revolucionario igualitario y que establecían formas de "organización económica igualitaria, (que) debe(n) responder y servir a la voluntad colectiva", y que implicaban un rechazo a la imagen de ciudadanos preocupados por la economía personal y no por la economía colectiva (Gargarella, 2013: 49).

una fuerte protección de la libertad de prensa, mediante la prohibición de la censura previa (art. 14) y de la libertad personal de locomoción y de garantías penales y procesales (arts. 14 y 18) (Sampay, 1943: 61). Incluso, se combina con una constitución de puertas abiertas a la inmigración, asegurando a los extranjeros iguales derechos que a los nacionales (art. 20 CN),[11] aunque pronto se vería el sesgo de esa apertura, pues se "prefería" en el modelo alberdiano la inmigración proveniente de la Europa del norte porque se suponía que estaban especializados en el uso de las máquinas necesarias para el proyecto industrializador de la época (Alberdi, 2018). Esto quedaría plasmado en el artículo 25 de la Constitución, que sostiene que el gobierno federal fomentará la inmigración europea. De ahí también que los artículos 14 y 20 reconocieran la libertad de cultos, en alusión implícita a los credos protestantes que profesaban buena parte de esos colectivos (Alberdi, 2018), aunque en el artículo 2 la Constitución "adopte" el culto católico.

Los derechos contractuales fueron, en una primera etapa, reglamentados (Código Civil de 1869). Dicha reglamentación no implicó un fuerte recorte de los derechos contractuales, sino que sirvió para fortalecer aún más la primacía de la autonomía de la voluntad (esto significa que toda persona es libre de contratar o no y, a su vez, de elegir con quién contratar, sobre qué contratar y cuáles serán los derechos y obligaciones de las partes: lo pactado es ley para ellas) (Herrera, 2017; Giordano, 2015).[12]

Por ejemplo, la Constitución del 53/60 no reconocía expresamente el derecho a la salud, ni ningún otro derecho social. En ese modelo de constitución no parecía haber espacio para un derecho a la salud que implicase deberes estatales positivos más o menos reglados. La concepción predominante de los derechos respondía a los llamados "derechos de defensa".[13] Descartada la salud como derecho, solo aparecía como "razón" para limitación a los derechos o como objeto de una política pública discrecional (Vita, 2013). De acuerdo con la

11. Sobre interpretaciones actuales de este artículo desde el paradigma del derecho a la migración como derecho humano, ver entre otras, García (2010).

12. En todo caso, la materialización del derecho civil para compensar algunas vulnerabilidades, aunque manteniendo el marco liberal, vendría por la reforma de la Ley N° 17711 y posteriores reformas que incluye el Código Civil y Comercial Unificado (Herrera, 2017: 79-118); (Giordano, 2015).

13. Para una crítica general a este modelo sesgado de derechos y a la neutralidad como aparente "no-intervención" que a la postre justifica un *statu quo* desigualitario véase Alexy (2007: 383-460).

versión clásica del "ejercicio del poder de policía restringido", el Estado podía reglamentar los derechos para la protección de este bien público (Gelli, 2008: arts.14 y 75 incs.18 y 19). Según esta concepción, el ejercicio del poder de policía, en sentido restringido, era una competencia del poder reglamentario local (léase, legislaturas provinciales o municipalidades): cada provincia lo ejercía en su jurisdicción y la nación para sus territorios. Con posterioridad, la nación interpretó que podía dictar leyes para todo el territorio a los fines de proteger a la salud en virtud del ejercicio del llamado "poder de policía amplio", y así promover la prosperidad o el bienestar general. En este sentido, la "materia" salud adquiriría claramente el carácter de concurrente entre la nación y las provincias (Arballo, 2013; Clérico, 2010b). Pero el ejercicio de este poder reglamentario no surgía de la validez del derecho a la salud, sino en virtud de una política pública del Estado en materia de salubridad (de tono higienista o sanitarista, según el caso) (Vita, 2013; De Fazio, 2013; Clérico, 2010b).

¿Qué papel jugaba el Estado en esta relación? El Estado debía omitir obstaculizar la libertad de las partes. Asimismo, debía remover los obstáculos generados por terceros y, por último, otorgar reconocimiento a lo pactado por las partes.[14] La autonomía de la voluntad contractual encontraba límites solo cuando se producía un daño a terceros o el objeto del pacto era ilícito.[15] Los derechos reconocidos responden a los derechos negativos reconocidos por el constitucionalismo clásico: la persona A tiene un derecho frente a la persona B, y esta, a una omisión, a un no hacer. A su vez, B tiene la obligación frente a la persona A de omitir hacer algo contra esta.

Sin embargo, esta posición supuestamente pasiva del Estado no perdura en el tiempo, ya que a partir de la década de 1930 comienza a intervenir activamente en la economía nacional (Campione, 2007). Lo hacía mediante la reglamentación entre las partes contratantes, limitando la libertad de las mismas con el fin de proteger el bienestar general de la población, tratando

14. Otras posibles interpretaciones del papel del Estado de acuerdo con la Constitución histórica a la luz de la "cláusula de prosperidad" (art. 67, inc. 16 Constitución 1853/60) no lograron imponerse, por ejemplo, para ese entonces Mariano Fragueiro, cercano al socialismo utópico, proponía la intervención estatal en la economía para regular el crédito (Fragueiro, 1976).
15. CSJN. "Plaza de Toros". *Fallos* 7:152.

de establecer un equilibrio normativo entre el derecho de propiedad y el bienestar general (art. 67, inc. 16, hoy 75 inc. 12 CN).[16]

II.2 La igualdad en la Constitución de 1949

El proyecto constitucional de 1949 se inscribe en la tradición del constitucionalismo social de posguerra, en clave de integración social (Herrera, 2014: 393). Nos parece importante comenzar señalando las continuidades entre el proyecto del 49 y la Constitución del 53/60. En este sentido, al igual que en otros países, el advenimiento del Estado social no implica la anulación o reversión del Estado liberal, sino su complementación.[17] La idea de autonomía privada, como el derecho al grado mayor de libertades subjetivas de acción, no desaparece.[18] Se ha puesto el acento en la igualdad.[19] "Autonomía

16. Sobre estos temas ver los siguientes fallos de la CSJN, "Ercolano c. Lanteri de Renshaw", *Fallos* 136:170, sobre poder de reglamentación de los contratos de alquiler para garantizar la casa-habitación; "Inchauspe c. Junta Nacional de Carnes", *Fallos* 199:483, sobre reglamentación de la libertad de ejercer industria lícita y contratar para promover la industria derivada de la ganadería; "Oscar Agustín Avico c/ Saúl de la Pesa", *Fallos* 172:21, sobre prórroga de créditos hipotecarios, entre muchos otros.

17. La tesis de la complementariedad parece surgir de lo sostenido por Arturo Sampay en la Convención Constituyente de 1949: "La experiencia del siglo pasado y de las primeras décadas del presente de mostró que la libertad civil, la igualdad jurídica, y los derechos políticos no llenan su cometido si no son *complementados* con reformas económicas y sociales que permitan al hombre aprovecharse de esas conquistas" (Altamirano, 2007: 126). Esta hipótesis reconstructiva en Sampay requiere seguir siendo explorada, teniendo en cuenta que en otras partes de su exposición en la Constituyente parece sostener otra tesis; pero a su vez integrándola con sus escritos posteriores que vuelven la mirada sobre la reforma del 49.

18. Incluso esto parece ser admitido por aquellas posiciones críticas a la reforma de 1949. Ver, por ejemplo, Nino en referencia a la exposición de Sampay en la Convención Constituyente de 1949: "se advierten rasgos de una concepción totalizadora de la sociedad (aunque están ya considerablemente atemperadas las tendencias autoritarias iniciales del peronismo); así acepta una concepción del Estado de acuerdo con la cual toda actividad humana es potencialmente política porque puede perturbar el bien común, preconiza una visión perfeccionista de la educación, que implica inculcar una concepción del bien personal, defiende una cierta estructura familiar cuya organización obviamente desigual –dado el rol que presupone para la mujer– propicia para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, tiempo después, Sampay realizará una encendida defensa del art. 19 de la Constitución Nacional, núcleo de la idea de la autonomía personal (Nino, 1991: 174).

19. Por ejemplo Stagnaro, trabajando el texto *Justicia del Trabajo. Organización, competencia y procedimiento*, elaborado por la Secretaría de Trabajo y Previsión en 1944 en función del Decreto N° 32347 sostiene: "si bien el régimen proyectado importa reformas fundamentales con respecto al procedimiento de la justicia civil, ha respetado, en cuanto fueran compatibles con la finalidad perseguida, los principios de este último así como sus instituciones esenciales" (Stagnaro, 2015: 156).

privada" implica un derecho general de igualdad, el derecho a un trato igual conforme a normas que garanticen la igualdad jurídico-material (Habermas, 2005: 483). La libertad jurídica (hacer u omitir algo) carece de valor sin libertad fáctica, es decir, sin la posibilidad efectiva de elegir entre lo permitido (Habermas, 2005: 485; Alexy, 2007; Nino, 2013).

Es en este sentido que se preservan, aunque con algunas alteraciones, los siguientes principios constitucionales: el debido proceso (art.7 y 29),[20] se consagra constitucionalmente la acción de hábeas corpus (art. 29), la igualdad entre ciudadanos de cada provincia (art.8), el control de las aduanas (art.9), la libre circulación de bienes y productos (arts. 10 y 11), las libertades de trabajo, industria, navegación, comercio, circulación, prensa, propiedad, asociación, de culto y de enseñar y aprender (art.14), la prohibición de desnaturalizar los derechos constitucionales a través de su legislación y reglamentación (art. 28 en la Constitución del 53/60 y art. 35 en la de 1949), y la prohibición al legislativo de ceder facultades al ejecutivo nacional o a los Estados provinciales si estas ponen en peligro la vida, el honor o las fortunas de los habitantes (art. 29 en la Constitución de 53/60 y art. 20 en la de 1949); y la facultad de declarar el estado de sitio aunque ampliando las facultades otorgando la posibilidad de declarar el estado preventivo de alerta con anterioridad al estado de sitio (art. 34).

Otras disposiciones son complementadas por el modelo social: la libre navegación de los ríos (art.12) es complementada con una cláusula de bien general del Estado (art. 18); el principio de autonomía (art. 19) es replicado (art. 30) y reforzado por una cláusula que da cuenta de la posibilidad de que no solo el Estado, sino también las organizaciones privadas vulneren los derechos individuales (art. 15); y el respeto por los derechos del extranjero, que en la Constitución del 53/60 perfilaban a un propietario (aludiendo a los derechos de industria, comercio y profesión, de poseer y enajenar bienes, de navegar y de testar), son extendidos al reconocer los mismos derechos civiles a nacionales como a extranjeros (art. 31), aunque con restricciones que no figuraban en el texto previo.[21] En el mismo sentido, de fuerte complemento se pueden

20. Aunque se incluyen cláusulas regresivas en materia de derechos humanos como la constitucionalización del fuero militar

21. "Los extranjeros que entren en el país *sin violar las leyes* [este agregado que marcamos en cursiva no está en la Constitución de 1853/60 y puede ser restrictivo de los derechos de los migrantes (Domenech, 2011: 36)], gozan de todos los derechos civiles de los argentinos, como también de los derechos políticos,

interpretar los capítulos dedicados a establecer derechos especiales (art. 37), en particular, los del trabajador y de la ancianidad. Estas disposiciones apuntan a explicitar y a moderar la desigualdad fáctica de ambos colectivos.

Las disposiciones en las que sí se puede hablar de una nueva base constitucional se refieren a la constitución económica (Herrera, 2014: 395) y a la materia impositiva, a la concepción del derecho de propiedad, al derecho a la educación, a los requisitos para integrar el Senado, y al perfil del Estado implícito en las funciones atribuidas al Congreso. En materia de igualdad, se mantiene el texto del artículo 16 pero con dos agregados que implican reemplazos importantes: en materia impositiva, la igualdad abstracta (art. 16) de la Constitución del 53/60 es reemplazada por la equidad y la proporcionalidad como base del impuesto (art. 28). Respecto de los pueblos o comunidades indígenas, se quita la conversión al catolicismo que contenía la Constitución de 1853/60 (Carrasco, 2000: 36).[22]

Por lo demás, la cláusula de igualdad añade de modo explícito que no admite "diferencias raciales",[23] agregado precursor porque no estaba conte-

después de cinco años de haber obtenido la nacionalidad [esto es también restrictivo en comparación con la Constitución de 1853, en la que no figuraba plazo]. A su pedido podrán naturalizarse si han residido dos años continuos en el territorio de la nación, y adquirirán automáticamente la nacionalidad transcurridos cinco años continuados de residencia, salvo expresa manifestación en contrario [esto tampoco figuraba en el texto anterior, no había adquisición de ciudadanía en forma automática por el transcurso de tiempo de residencia]. La ley establecerá las causas, formalidades y condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad y para su privación, así como para expulsar del país a los extranjeros [lo referido a la expulsión tampoco figuraba en el texto anterior, CSJN (13/11/1950), "Miguel Zovrko y otros", *Fallos*, 218:494]". Sobre las políticas migratorias en el primer peronismo, ver. Devoto (2001). En general, sobre jurisprudencia de la Corte Suprema sobre derechos de los migrantes, ver Treacy (2011) y sobre representaciones judiciales sobre los derechos de los migrantes, González (2019).

22. Y en el plano de las políticas públicas se sostiene una mejora o modelo superador de lo que venía ocurriendo desde comienzo del siglo XX (Marcilese, 2011). Si bien esas políticas implican continuidad en cuanto al enfoque, ya que se siguen inscribiendo en la "tendencia indigenista asimilacionista", del otro lado, se sostiene que "presentó algunos rasgos diferenciados que revelan un modelo superador". Por un lado, se habría producido una ruptura en el discurso oficial existente hasta entonces que "suponía a las características culturales de las comunidades como el origen de su situación de pobreza y marginación". Así, Marcilese sostiene que "desde el plano discursivo, se revalorizó los rasgos culturales de los pueblos originarios como una parte significativa de la cultura argentina. Al mismo tiempo esta vinculación resultó fundamental para desarticular la relación lógica que por décadas había supuesto que los rasgos culturales de los pueblos originarios constituían un obstáculo a la unidad y el progreso de la nación en su conjunto". Por lo demás, en el ámbito institucional, se crea un organismo público específico encargado de llevar adelante las políticas para el sector. Por último, y pese a todo, los reclamos por derechos sobre la tierra no fueron atendidos (Marcilese, 2011: 9).

23. "La Nación Argentina no admite diferencias raciales, prerrogativas de sangre ni de nacimiento; no hay en

nido en la Constitución del 53/60.[24] Además importante porque da cuenta de la respuesta constitucional a la intersección del clasismo con el "racismo" que caracterizó y caracteriza a diversos sectores de la sociedad en Argentina y "que se expresaba y se expresa cotidianamente en referencias despectivas a los 'cabecitas negras' o llanamente 'negros'" (Nino, 1991: 438).[25]

En lo que atañe a la elección de senadores, se remueven dos requisitos que en la Constitución del 53/60 tenían el propósito de asegurar el control de la cámara más importante a las élites políticas provinciales (art. 46, sobre elección indirecta) y económicas (art. 47 sobre renta anual mínima) en los nuevos artículos 47 y 48, respectivamente. Otro cambio trascendente se registra en las atribuciones del Congreso. En el modelo liberal, el rol del Estado nacional se limitaba a controlar las aduanas y los derechos de importación, imponer los impuestos directos en todo el territorio –ambos en clave de seguridad jurídica–, contraer deuda pública, enajenar tierra pública, fijar el presupuesto, dictar los códigos de fondo, proveer lo conducente a una prosperidad de la nación, entendida en términos de crecimiento de la actividad económica:

ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La equidad y la proporcionalidad son las bases de los impuestos y de las cargas públicas".

24. El agregado da cuenta, asimismo, del contexto de reconocimiento de la prohibición de discriminación racial contenida en la Declaración Americana de Derechos Humanos de 1948 (art. II) y de la Universal de 1948 (art. 1). Por lo demás, queda pendiente para otros trabajos explorar la relación de este agregado del artículo 28 de la Constitución de 1949, con el papel que jugó Sampay como miembro informante en la constituyente y su designación en 1975 como miembro integrante del Comité de Naciones Unidas contra la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, habiendo sido designado vicepresidente.

25. Sobre el racismo en Argentina, Grimson sostiene que "las operaciones racistas en la Argentina 'no admiten fáciles equivalencias con construcciones de negritud propias de otros contextos' (Briones, 1998: 23) Es el caso del 'cabecita negra'. Cuando en los años treinta, con el inicio de la industrialización por sustitución de importaciones, se inicia un gran proceso de migración desde las zonas rurales a las urbanas y desde las provincias hacia Buenos Aires, surge esta fórmula estigmatizante con la cual las clases altas y medias de las ciudades aluden a la masa inmigratoria. Como señalamos, lo 'negro' no se asocia en Argentina a ciertos rasgos fenotípicos referidos a África, sino que (a la vez que se afirma que 'es un país sin negros' en ese sentido) también se tiende a considerar en el lenguaje ordinario a los 'pobres' como 'negros' o 'cabecitas negras'. Evidentemente, constituye una operación racista, donde la distinción social y cultural están entremezcladas. La peculiaridad del caso argentino consiste justamente en que ese racismo se encontró durante largas décadas en función de una operación política... Los obreros-morenos-provincianos se sintetizan en una identidad política: el peronismo. Y en 'cabecita negra' estaba el matiz político que puso sal en el enfrentamiento cuasi racista de porteños y provincianos: ser 'negro' era ser peronista, y viceversa" (Grimson, 2006: 73). Sobre diversidad en la escuela ver Neufeld y Thisted (2001) y Ronconi (2018).

desarrollar la infraestructura (ferrocarriles, correos, transporte fluvial, colonización de tierras, atracción de capitales privados extranjeros y estímulo de capitales privados locales). El modelo de la Constitución del 49 mantiene las anteriores, pero agrega a prosperidad la "higiene", la moralidad, la salud pública (De Fazio, 2013: 1368; Vita, 2013) y la asistencia social, la redistribución de tierra, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, servicios públicos para garantizar la salud y bienestar social de la población. Respecto de la educación, lo que en la Constitución del 53/60 era la libertad formal de enseñar y aprender (art. 14), la garantía de asegurar la educación primaria (art. 5) y de desarrollo de la instrucción en general (art. 67 inc. 16) y en general como servicio público (Scioscioli, 2015; Ronconi, 2018), se agrega o complementa la educación como derecho social, la obligación del Estado de asegurar el ejercicio de este derecho a través de becas basadas en el "mérito" (inciso 6, cap. IV, art. 37) (Ronconi, 2018: cap. 3 sec.2.1.2; Scioscioli, 2015: 52 y ss.), en un contexto de apertura del sistema educativo a los sectores otrora marginados.[26] Por otro lado, se da rango constitucional a la autonomía universitaria en el inciso 4 del apartado IV del artículo 37 de la Constitución del 49. En noviembre de ese año, aunque por el Decreto N° 29337 (BO 16509) se establecería la gratuidad de la educación universitaria. Por último, en el mismo aparece la educación técnica con rango constitucional.

26. Existe abundante literatura al respecto, en especial proveniente de historia social de la educación (Cucuzza y Acevedo, 1997). El trabajo de esa literatura excede el objetivo de este texto. Sin embargo, el contexto de apertura queda reflejado en forma sintética en el siguiente párrafo: "En el ámbito escolar, la iconografía tradicional sin representación popular irá perdiendo su lugar frente a las de imágenes de niños y familias constituidas por trabajadores y su ámbito de trabajo, que así pasaban a formar parte del universo cotidiano de los alumnos. Se enfatizaban los valores solidarios por sobre los intereses individuales. Por primera vez, se introducía, asimismo, la temática industrial y sindical asimilada a la idea de progreso y aparecían nuevos actores sociales, nuevos referentes simbólicos, en el mundo escolar. Estos cambios se producían en momentos en que la matrícula escolar y universitaria se expandía velozmente. Los nuevos edificios escolares, la mayor integración social, el incremento de las mujeres en la educación universitaria, la gratuidad general que se implantó en todo el sistema, la preocupación del estado por este tema, posibilitaron una notable democratización en el acceso al sistema educativo" (Pittelli, 2010: 40). Esta apertura positiva desde el prisma de la igualdad material, no está libre de presentar tensiones y/o contradicciones, en tanto a la vez consagra la apertura a la educación privada, la inclusión por ley de la educación religiosa en las escuelas públicas que es un problema para la igualdad y el respeto a la diversidad; el lugar en el que ubica a la familia como garante de la educación, y objetivos de la educación referidos a ideales corporales de los jóvenes y educación de las mujeres en el ámbito rural como cuidadoras. Sobre las diversas fórmulas de igualdad y el derecho a la educación ver Ronconi (2018:151-207).

Los cambios más importantes, no obstante, se producen en la definición del derecho de propiedad, que recibe un capítulo completo,[27] y de la consagración de los derechos del trabajador y de la seguridad social. Respecto del derecho de propiedad, del principio de inviolabilidad (art. 17) se pasa al principio de *función social* como criterio que habilita y define los límites de la regulación estatal de dicho derecho (art. 38). La consagración de la función social de la propiedad en la Constitución del 49 se hace eco de la que se venía estableciendo en las constituciones europeas de posguerra.[28] En la misma disposición se establece la manda constitucional de procurar a cada trabajador rural del derecho de propiedad sobre la tierra que trabaja. Los artículos 39 y 40 trazan una distinción, obturada por el texto anterior, entre propiedad individual y capital o riqueza, siendo estos últimos sujetos al contralor estatal en función del interés público, y en particular, con el propósito de contrapesar distorsiones propias de la monopolización o cartelización de un mercado (Sampay, 1974: 178 y 179). Del mismo modo, se retiran explícitamente del mercado –concentrando la propiedad en el Estado– los recursos naturales y los servicios públicos, que son considerados bienes comunes.

La consagración de la fórmula de igualdad material social no comienza ni termina en el papel constitucional. El constitucionalismo social de mitad de siglo sabe que para que esta justicia social se haga carne, requiere de un continuar haciendo en clave normativa e institucional.[29] Se requiere que se haga

27. Que fue el que más críticas suscitó desde el campo liberal (Herrera, 2014: 394).
28. Nino afirma que el artículo 38 es un "avance interesante" en el medio de una pugna que parece según el autor atravesar las discusiones en Argentina entre, por un lado, aquellos que "conciben a la propiedad privada y al mercado como el principal derecho natural en aras del cual se justifica el más radical sacrificio de los demás derechos" (Nino, 1991: 389) y, por el otro lado, "quienes suponen que una justicia social concebida en términos antagónicos con las libertades individuales exige un sistema económico cerrado y protegido [...] en el medio de esta pugna se produjeron algunos avances interesantes, de conformidad con los que se daban en Europa occidental en el tratamiento jurídico de la propiedad, como el art. 38 de la Constitución de 1949" (Nino, 1991: 389). Agrega que esta concepción de la propiedad se puede ver reflejada en el derecho constitucional provincial y cita como ejemplo el art. 67 de la Constitución de Córdoba de 1987 (Nino, 1991: 401). Sobre derechos sociales en el derecho constitucional provincial, ver Benente (2018); y respecto del derecho a la salud en el derecho constitucional de cada una de las provincias, Clérico, Aldao y Ronconi (2013, Tomo III), y sobre derecho a la educación en las constituciones provinciales, Scioscioli (2015) y Ronconi (2018).
29. La Ley Fundamental de Bonn de 1949 consagra en el art. 20.1 el Estado Social de Derecho. Es conocido que los derechos sociales fueron fruto del desarrollo legislativo (normas codificadas en el *Sozialgesetzbuch*, Código Federal de Derecho Social) que configuran normas de derecho administrativo federal. A su vez, se fortaleció la Administración Pública encargada de la ejecución de esas normas y se creó la jurisdicción federal

algo suficiente y eficaz en el sentido de determinar y disponer de la organización y procedimientos indispensables para que se puedan realizar los derechos sociales, controlar, fiscalizar y coordinar las acciones de los agentes de control de las relaciones laborales, para prevenir incumplimientos y establecer procedimientos eficaces de exigibilidad administrativa y judicial para los casos de incumplimiento por acción u omisión de los derechos de los trabajadores.

III. Hacia la realización de la igualdad social: fuero laboral y fuero administrativo de aparcerías rurales

Si bien la incursión de las ideas de justicia social en el derecho argentino es previa al primer gobierno peronista (Suriano, 2000), y la necesidad de una regulación estatal de la economía puede ser rastreada hasta la década de 1930 (Campione, 2007), recién a partir de 1945 se logró generar, por un lado, un amplio y detallado cuerpo normativo[30] en materia de intervención de la vida económica y social, antes (des)regulada; y por otro lado, una burocracia específica capaz de controlar la aplicación de dicho cuerpo normativo. Si este nuevo marco normativo buscaba extender el control del Estado sobre la cuestión social, para que fuese efectivo era imprescindible retirar dichos conflictos de la jurisdicción de un poder judicial que por su composición estaba destinado a no aplicarlos (Sarrabayrrouse Oliveira, 2011: 67; Palacio, 2013: 76 y 2018).

Si bien el Departamento Nacional del Trabajo existía desde 1907, sería la Secretaría de Trabajo y Previsión la que, desde 1943, marcaría un cambio en el rol del Estado respecto de los conflictos que involucraron a la clase trabajadora, que terminaría de consolidarse con la creación del Ministerio de Trabajo en 1949 (Lobato, 2007). En 1944 el Decreto N° 32347 (BO 15093) crea

de derecho social. Por lo demás, sobre el carácter constitucional de los derechos sociales, ver Alexy (2007).

30. Autores como Nino advierten que las preocupaciones por los derechos sociales aparecen a principios de siglo, y que se logran avances legislativos por influencia de legisladores como Alfredo Palacios, entre otros. En el mapeo de leyes sociales se incluyen la del descanso dominical (1905), la ley sobre trabajo de mujeres (1907), la ley de accidentes de trabajo (1915), la ley sobre trabajo de menores (1924), la ley sobre jornada de trabajo (1929), la ley de protección de la maternidad de empleadas (1934). Sin embargo, reconoce expresamente que el "intento más comprensivo de dictar normas en protección de los derechos sociales lo realizó el gobierno de Juan D. Perón, tanto a través de diversas leyes como de la reforma constitucional de 1949" (Nino, 1991: 407).

una jurisdicción especial de trabajo en la Capital Federal.[31] La misma incluye comisiones de Conciliación y Arbitraje (con representación patronal, estatal y de los trabajadores) y de un Ministerio Público del Trabajo, introduciendo al actor estatal en un procedimiento que antes quedaba librado a las partes individualmente consideradas.[32] Para 1947 la Ley N° 12948 (BO 15714)[33] terminaría por equiparar el nuevo fuero del trabajo al resto de los tribunales, que eran además complementados por políticas públicas de difusión de los derechos laborales y de asesoramiento a los trabajadores (Palacio, 2015: 71).

En paralelo a medidas macro como la adopción de una política de sustitución de importaciones que buscaba equilibrar el sector industrial con el sector rural, aparecen medidas de intervención micro para la clase trabaja-

31. Sarrabayrouse Oliveira advierte que la "actitud adoptada por los miembros del Poder Judicial ante la creación del fuero laboral en el año 1944 resulta paradigmática [...] Y es que, indudablemente, la implementación de los tribunales del trabajo no implicó simplemente un problema vinculado con la organización de la justicia nacional sino que, ante todo, se trató de un hecho político [...] La creación de una institución que tenía como objetivo fundamental hacer cumplir los derechos de los trabajadores apuntaba al mejoramiento del estatus tanto político como social de la clase trabajadora [...] Este fue el motivo por el que, desde un comienzo, la justicia del trabajo fue abiertamente despreciada por quienes tradicionalmente habitaban los tribunales. Y este menoscabo atravesó, parejamente, las distintas jerarquías judiciales" (Sarrabayrouse Oliveira, 2011: 76-78). Asimismo, advierte que en 1944 la Corte Suprema de Justicia no le reconoce rango a la justicia del trabajo. Agrega que se niega a aplicar la legislación laboral. Por último, no toma juramento a los magistrados del fuero del trabajo. En 1946, el gobierno alega estos hechos, entre otros, para iniciar juicio político a la Corte. Sobre la preparación del decreto ver Stagnaro (2015: 155 y ss.). Para un análisis del contenido del mismo, ver Palacio (2015).

32. Si bien el decreto era de aplicación restringida a la Capital Federal, para 1949 la justicia del trabajo se había expandido hacia Corrientes, Salta, Jujuy, Tucumán, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Santiago del Estero (Palacio, 2015: 64).

33. Acerca de la composición de los tribunales del trabajo, Sarrabayrrouse Oliveira resalta que su perfil era distinto al de los otros judiciales, ya que "una vez creados los tribunales del trabajo, se produjo una nueva reacción, pero ahora de la mano de los empleados judiciales. Como relatan Nigra y Contartesi: 'El empleado judicial de esa época creía, a tono con la ideología dominante, que la existencia de estos nuevos tribunales sería efímera. Profundamente imbuida la mayoría de ellos de la creencia de ser privilegiados con un estatus social que los elevaba por sobre el resto de los asalariados (ya sea por sus sueldos, los dobles apellidos o las relaciones 'paternalistas' con sus superiores, los jueces), no aceptaron incorporarse a un fuero que, supuestamente, sería declarado inconstitucional por la Corte Suprema con el 'retorno de la democracia'. Como consecuencia de ello, se debieron reclutar empleados de otras dependencias del Estado (ministerios, secretarías, organismos de seguridad). Estos 'nuevos judiciales' –pertenecientes al fuero laboral– presentaban dos características fundamentales que los diferenciaban del resto de la justicia: la fuerte politización de muchos de ellos y la mayor permeabilidad que mostraban ante la sindicalización. Eran justamente estas particularidades las que hacían contrastar al fuero laboral con el resto de la justicia, particularmente con el fuero penal" (Sarrabayrrouse Oliveira, 2011: 77). Sobre la Corte durante el primer peronismo, ver diversas interpretaciones en Gargarella (2003) y Abásolo (2014).

dora, tales como el congelamiento de contratos y cánones y suspensión de desalojos. Las razones que sustentaron estas políticas eran múltiples: por un lado, el registro de un problema económico social generado por la coyuntura internacional (crisis de la guerra), por otro, el reconocimiento de la ineficacia de la legislación previa sobre la materia,[34] y también una política de "hacer justicia" en el marco de un sector de los trabajadores fuertemente golpeado por la ausencia del Estado y una estructura de latifundio y control extranjero de la tierra (Girbal-Blacha, 2001; 2013; Palacio, 2015: 78).[35]

Con anterioridad a 1943 el Estado argentino había adoptado una política de apertura y flexibilidad para con los terratenientes, lo que les permitía hacerse y deshacerse de arrendatarios según resultase más rentable dedicar la tierra al ganado o al cultivo. En otros términos, el marco legal liberal, que no reconocía la posición dominante de los propietarios de la tierra, sacrificaba la estabilidad de los arrendatarios a la competitividad de los latifundios en el mercado mundial. En este contexto, el congelamiento de los contratos, de los cánones y de los desalojos, buscaba equilibrar las asimetrías propias del régimen liberal, generando la posibilidad de negociación para los arrendatarios. Así, el Decreto N° 14001, de noviembre de 1943 establece, además de la rebaja de los cánones y la prórroga de los contratos, el elemental registro de los mismos ante el Estado, cuya falta era sancionada con multas, restricciones al crédito e inhabilitación administrativa. En 1946, la Ley N° 12842 (BO 15606) establece la suspensión de los desalojos en los casos en que implicasen privar al arrendatario de tierra suficiente para la reproducción (Girbal-Blacha, 2001), en una línea de interpretación de las condiciones materiales para el ejercicio de la autonomía que sería replicada mucho más tarde incluso por teóricos liberales igualitarios del derecho, como C.S. Nino (2013: 233). En 1947 la Ley N° 12995 (BO 15840) ordena la intervención del Ministerio de Agricultura en todos los procesos de desalojo: el enfrentamiento desigual entre la propiedad privada del arrendador y la propiedad de subsistencia del arrendatario en el fuero civil era equilibrada por la intervención de la admi-

34. Ley N° 11170, de Arrendamiento Rural, de 1921, BO N° 8342, luego reemplazada por la Ley N° 11627 de Contratos de Arrendamientos Agrícolas, de 1932, BO N° 11516.
35. Para la política económica macro, ver Arceo (2003). Sobre la explotación, la conflictividad obrera y la represión, ver Bayer (1972) y Acevedo (1983).

nistración pública. Así, se abre un período en que el arrendador solo puede desprenderse del arrendatario si le consigna una porción de tierra que le permita garantizar su subsistencia. En 1948 la Ley N° 13198 (BO 16059) extiende a todo el país dicha normativa: "Esta última ley, huelga decir, convirtió en ilusorios para la mayoría de los locadores el derecho que la primera (excepciones a la suspensión de desalojos) les había acordado" (Palacio, 2015: 81). De este modo, el Estado tensiona la institucionalidad liberal preexistente y hace crujir tanto la división de poderes como la dogmática liberal de los derechos individuales. El mismo año la Ley N° 13246 (BO 16159) establece el carácter de orden público de los derechos y obligaciones dispuestos por la normativa vigente. Esa misma norma, a lo largo de cuya discusión parlamentaria se sostuvo que "si bien puede por el arrendamiento producir una renta, ella jamás irá en desmedro de los intereses del hombre que la trabaja, ni ha de ser un entorpecimiento para el desarrollo económico de las explotaciones" (Palacio, 2015: 82), establece en su artículo 46 la creación de las Cámaras Regionales Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorio. Los principios que regulaban el funcionamiento de las Cámaras eran los de contradicción, publicidad y preferente oralidad, eventualidad, concentración, impulsión de oficio, inmediación, gratuidad, sencillez y celeridad en los trámites, y sus decisiones solo eran apelables mediante recurso extraordinario.[36] Esta nueva institucionalidad, que funciona como órgano de aplicación, de policía con-

36. Ver CSJN (19/09/60), "Fernández c. Poggio". *Fallos* 247:646. La mayoría sostiene que: a) La creación de órganos con jurisdicción especial es compatible con la Constitución Nacional con el fin de hacer más efectiva y expedita la tutela de intereses públicos, habida cuenta de la creciente complejidad de las funciones asignadas a la administración (considerando 9) e interpretación de división de poderes dinámica, referencia art. 95 CN (considerando 10). Sin embargo, una cosa es la adecuación y otra cosa es la violación del principio (considerando 21 y comparar considerando 5 de la disidencia). b) La jurisdicción administrativa es admisible constitucionalmente, si (considerando 19): b.1) los litigantes tienen el derecho a interponer recurso contra la resolución administrativa ante los jueces ordinarios; el art. 18 CN impone una instancia judicial al menos; b.2) los órganos administrativos que ejercen facultad jurisdiccional no tienen la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubiesen elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial. Agregó (considerandos 17 y 20) que en cuanto se entendió que "el recurso debía posibilitar el acceso a una instancia judicial propiamente dicha, en cuanto a que el control judicial debía serlo no sólo en cuanto al derecho sino también en cuanto a los hechos", estándar del control judicial suficiente (considerandos 13 y 14). El recurso extraordinario federal no satisface las condiciones anteriormente mencionadas (considerandos 21-23). Concluyen que la organización vigente de las Cámaras Paritarias de Arrendamiento y Aparcerías Rurales es inválida (considerando 23).

tractual y de revisión jurisdiccional, tiene una doble función: operativizar el complejo entramado normativo desplegado por el primer peronismo, y sustraer esta esfera de conflictividad de la justicia ordinaria, quedando en manos del poder ejecutivo su integración (Palacio, 2015: 85). Es importante señalar dos elementos novedosos en la política pública: registro de peritos y servicio de asesoramiento gratuito para los productores. Por último, la Ley N°13897 daría competencia exclusiva a las Cámaras sobre todos los conflictos entre arrendatarios y arrendadores.[37]

De este modo, el Estado genera una serie de dispositivos que le permiten intervenir de modo concreto en los conflictos que se generan entre capital y trabajo, tanto en lo laboral como en lo rural, con el propósito de compensar las desigualdades fácticas que atravesaban estas relaciones con el régimen anterior. En ese sentido, se retira al conflicto de las instancias que preservaban el *statu quo* a través de la redistribución de competencias y la creación de nuevos órganos, al mismo tiempo que se toman medidas (divulgación de derechos, servicio de asesoramiento gratuito, etc.), que mejoran la situación de las partes que se encontraban en desventaja

IV. Conclusiones: una Constitución en un paradigma de igualdad material y algo más

A lo largo de este trabajo hemos intentado mostrar cómo la reforma constitucional de 1949 y todo el proceso jurídico institucional que se desplegó antes y en torno de la misma pueden ser comprendidos en términos de contraste entre dos paradigmas de igualdad (Clérico y Aldao, 2011: 144). Del análisis surgen dos limitaciones del paradigma formal, representado en

37. Retomamos la selección de casos propuesta por Palacio, que ilustra la clase de conflictos con los que lidiaban las Cámaras: el conflicto entre autonomía de la voluntad y orden público ("Pérez M. y Vivarelli F. s/ homologación de convenio" Exp. 3450/51 B.A. y "Diaz Colodrero L. M. c/Cardozo, P. s/ desalojo por subarrendamiento" Exp. 338/50 Rt.); la obligación de retener al sublocador ("Pennella R. y otros c/ Lartigue E.P. s/ formalización de contrato" Exp. 674/49 B.A.); las prácticas fraudulentas y de mala fe por parte de los arrendadores ("Heguilein, L. s/ recurso de revisión ley 13.897" Exp. 103/50 C.C. y "Colman, J. A. c/ Iriarte S. s/ rescisión por falta de pago" Exp. 758/51 P.). Ver Palacio (2013: 88 y ss.). Las Cámaras van a desaparecer a través de un Decreto Ley N° 1638 del gobierno inconstitucional de J. M. Guido, refrendado, entre otros, por el entonces Secretario de Agricultura J. A. Martínez De Hoz, ver BO N° 20066 (Palacio, 2015).

este caso por el proyecto constitucional de 1853/60: en primer lugar, solo puede dar cuenta de los reclamos de idéntico trato, siendo incapaz de dar cuenta de los casos en que un trato diferencial resulta más igualitario. En segundo lugar, el paradigma formal deja únicamente en manos del legislador la capacidad política de trazar distinciones, impidiendo la revisión judicial de las mismas. En ese sentido, el paradigma material del constitucionalismo social, representado en este caso por la reforma del 49, representa una mejora porque visibiliza que para el goce efectivo de los derechos se requiere poner el ojo en las condiciones materiales que lo posibilitan o imposibilitan. El eje estaba en la forma de organización de la sociedad que imprimía el trabajo. Por supuesto que la reforma presenta tensiones que requieren seguir siendo analizadas en clave de igualdad material, de capacitismo y de sexismo, entre otras. No obstante, se dieron una serie de avances en esas áreas que no pueden ser pasados por alto: por un lado, la apertura de espacios a colectivos hasta entonces marginados[38] y denigrados como producto del racismo en intersección con el clasismo y el etnicismo;[39] y la apertura de las mujeres en el acceso al voto y a la participación política (Barrancos, 2008; Valobra, 2004, 2010; Ramacciotti, Valobra, Acha, 2003); por el otro

38. En este sentido, hay abordajes sobre la igualdad en el primer peronismo desde las ciencias sociales y la antropología social. Estos requieren ser incluidos para entender las demandas de igualdad de los colectivos oprimidos. Esto parece ser advertido por la invitación que realiza Grimson a interpretar los eventos del 17 de octubre "como derecho a la ocupación de la ciudad, el 17 es una metáfora de la ocupación por parte de los sectores populares de la vida social, los espacios públicos y en los años posteriores los espacios de ocio y consumo. Es decir, condensa en las imaginaciones hegemónicas una 'igualdad intolerable', el derecho de los considerados inferiores a actuar radicalmente como si no lo fueran. Esto repone el hecho de que no lo son y, por lo tanto, la inestabilidad de las jerarquías" (Grimson, 2016: 51).

39. Sobre esto, Grimson sostiene que la sociedad argentina está constituida sobre las jerarquizaciones de un racismo que no se estudia, salvo en las nuevas generaciones (Grimson, 2016). A esto habría que agregar la intersección entre racismo, clasismo y sexismo: Segato (2014), Bidaseca (2011), Moore Torres (2018). Asimismo, Lamborghini, Geler y Guzmán (2017) realizan un mapeo del campo interdisciplinario de estudios y reflexión sobre afrodescendencia en Argentina y cómo este ha contribuido a la "revisibilización" y al (re)conocimiento de un sector de la población invisibilizado y marginado. Asimismo, identifican "los puntos pendientes de avance y reflexión en los que nuevas miradas que privilegien la articulación entre clasificaciones de lo racial, lo social, lo nacional y el género promuevan que pensar lo afro y lo negro desde la Argentina no siga ocupando los márgenes de la academia, sino que entre de lleno en la discusión general de cómo se construyó y se construye este país". Agregan que "esto, seguramente, será resultado también de las iniciativas del movimiento afro local y redundará en que los afrodescendientes de y en Argentina puedan vivir sus vidas sin el racismo cotidiano y estructural que sufren cotidianamente, y puedan ser reconocidos como sujetos de derecho particulares por un estado cuya eurofilia todavía no cede" (Lamborghini, Geler y Guzmán, 2017: 90).

lado, el reconocimiento de esas desigualdades requería de la consagración de derechos sociales, y de una administración y fuero judicial que velara por posibilitar su goce efectivo. Para terminar, la reforma del 49 requiere seguir siendo estudiada, incluso en sus fortalezas, debilidades, tensiones y contradicciones. Como sostiene Herrera, "su importancia histórica, como vía argentina al constitucionalismo social, no puede ser ignorada" (2014: 414).

Referencias bibliográficas

Abásolo, E. (2014). La dimensión política de la Corte Suprema durante el régimen peronista (1947-1955). *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, *13*(2).

Acevedo, A. (1983). *Investigación a La Forestal*. Buenos Aires: CEAL.

Alberdi, J. B. (2018). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Losada.

Aldao, M. (2010). *La distinción entre lo público y lo privado: Una aproximación jurídica a la teoría política anarquista*. (Tesis doctoral inédita), Facultad de Derecho-UBA. Buenos Aires.

Aldao, M., Baldiviezo, J., Kulekdjian, F. y Sánchez, S. I. (2018). El artículo 31 como clave interpretativa de los principios de igualdad y autonomía. En D. Azrak (comp.), *Pensar la Ciudad: Comentarios a la Constitución Porteña desde la igualdad, la autonomía personal y los derechos sociales*. Buenos Aires: Editorial Platense.

Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEC.

Altamirano, C. (2007). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Buenos Aires: Emecé.

Arballo, G. (2013). Localizando el derecho a la salud. En L. Clérico, L. Ronconi y M. Aldao (coords.), *Tratado de Derecho a la Salud* (pp. 1621-1652). Buenos Aires: Abeledo Perrot/Thomson Reuters.

Arceo, E. O. (2003). *Argentina en la periferia próspera: Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Quilmes: UNQ Ediciones.

Bayer, O. (1972). *Los vengadores de la Patagonia trágica*. Buenos Aires: Galerna.

Barrancos, D. (2008). *Mujeres, entre la casa y la plaza*. Buenos Aires: Sudamericana.

Beloff, M. y Clérico, L. (2016). Derecho a condiciones de existencia digna y situación de vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Estudios Constitucionales*, *14*(1).

Benente, M. (2018). *Los derechos económicos sociales y culturales en la constitución provincial. Los derechos económicos, sociales y culturales en los tribunales superiores de provincia*, Buenos Aires: EDUNPAZ/Editores del Sur.

Bidaseca, K. (2011). Mujeres blancas buscando salvar a mujeres color café: desigualdad, colonialismo jurídico y feminismo postcolonial. *Andamios*, *8*(17), 61-89.

Campione, D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Caramelo, G. (2012). Los niños y el consentimiento informado para la práctica de tratamientos médicos y ensayos clínicos. *Revista de Derecho Privado*, *1*(1).

Carrasco, M. (2000). *Los derechos de los pueblos indígenas.* Buenos Aires: International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

Clérico, L. (2010a). El matrimonio igualitario y los principios constitucionales estructurantes de igualdad y/o autonomía. En L. Clérico y M. Aldao (coords.), *Matrimonio igualitario. Perspectivas sociológicas, políticas y jurídicas*. Buenos Aires: EUDEBA.

----- (2010b). ¿El argumento del federalismo vs. el argumento de igualdad? El derecho a la salud de las personas con discapacidad. *Revista Jurídica de Palermo*, *11*(1), 93-118.

Clérico, L. y Aldao, M. (2011). La igualdad como redistribución y reconocimiento: Derechos de los Pueblos Indígenas y Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Estudios constitucionales*, *9*(1).

Clérico, L., Ronconi, L. y Aldao M. (coords.) (2013) *Tratado de Derecho a la Salud: tomo III*. Buenos Aires: Abeledo Perrot/Thomson Reuters.

Cucuzza, H. R. y Acevedo, C. (1997). *Estudios de Historia de la Educación durante el primer peronismo (1943-1955)*. Buenos Aires: Los libros del Riel.

De Fazio, F. (2013). Sindicatos y obras sociales: entre la solidaridad y el control social. En L. Clérico, L. Ronconi y M. Aldao (coords.), *Tratado de Derecho a la Salud* (pp. 1362-1415). Buenos Aires: Abeledo Perrot/Thomson Reuters.

Devoto, F. J. (2001). El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949). *Desarrollo económico*, 281-304.

Domenech, E. (2011). Crónica de una "amenaza" anunciada. Inmigración e "ilegalidad": visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En B. Feldman-Bianco et al (coords.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (pp. 31-77). Quito: Flacso-Ecuador/Clacso/Universidad Alberto Hurtado.

Elster, J. (1989). *Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fragueiro, M. (1976). *Cuestiones argentinas y la organización del crédito*. Buenos Aires: Hachette.

Frankenberg, G. (1998). Remarks on the philosophy of public law. *Legal Studies*, *18*(2).

García, L. (2010). *Migración y derechos humanos. Implicancias de la nueva política migratoria argentina*. (Tesis de maestría inédita). Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Gargarella, R. (2003). Inconsistencia y parcialidad. Un examen histórico de la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina. *LexisNexis. Jurisprudencia argentina, 9*.

----- (2004). Historia Constitucional. En S. Albanese, A. R. Dalla Via, R. Gargarella, A. Hernández y D. A. Sabsay (eds.), *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ed. Universidad.

----- (2013). Injertar derechos sociales en constituciones hostiles a ellos. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 122, 37-57.

Gelli, M. A. (2008). *Constitución comentada*. Buenos Aires: La Ley.

Giordano, V. (2015). La reforma del Código Civil: pasado y presente desde una perspectiva de género. *Mora*, *21*(1).

Girbal-Blacha, N. M. G. (2001). Cooperativismo agrario y crédito oficial (1946-1955): Una aproximación a las continuidades y cambios de la Argentina peronista. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S.A. Segreti"*, *1*(1), 247-278.

----- (2013). El poder de la tierra en la Argentina. De la cultura agrícola al agronegocio. *Estudios rurales*, *3*(4).

González, A. (2019). *Representaciones sociales acerca de los derechos humanos de los migrantes internacionales llegados a partir de la segunda mitad del siglo XX que implica una reconstrucción de las miradas del sistema judicial de instancias locales (AMBA) y nacionales*. Buenos Aires: EUDEBA (en prensa).

Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En E. Jelin y A. Grimson, *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

----- (2016). Racialidad, etnicidad y clase en los orígenes del peronismo, Argentina 1945. En *desiguALdades.net WorkingPaper*, 93.

Habermas, J. (2001). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.

----- (2005). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.

Heller, H. (1983). *Staatsrechtslehre*. Tübingen: MorhSiebeck [(1992). *Teoría del Estado.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica].

Herrera, C. (2014). En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la constitución de 1949. *Historia Constitucional*, 15.

Herrera, M. (2017). Los cambios legislativos como motor para la deconstrucción de la enseñanza del derecho de las familias. Reformar para transformar. *Academia: Revista sobre enseñanza del derecho*, *15*(29), 79-118.

Lamborghini, E., Geler, L. y Guzmán, F. (2017). Los estudios afrodescendientes en Argentina: nuevas perspectivas y desafíos en un país "sin razas". *Tabula Rasa*, (27), 67-101.

Lobato, M. Z. (2007). Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente. *Revista de Trabajo*, *3*(4).

Marcilese, J. (2011). Las políticas del primer peronismo en relación con las comunidades indígenas. *Andes*, *22*(2).

Míguez, E. (2008). *Historia Económica de la Argentina. De la conquista a la crisis de 1930*. Buenos Aires: Sudamericana.

Moore Torres, C. (2018). Feminismos del Sur, abriendo horizontes de descolonización. Los feminismos indígenas y los feminismos comunitarios. *Estudios Políticos*, (53), 237-259.

Neufeld, M. R. y Thisted J. A. (eds.) (2001). *"De eso no se habla...": Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Buenos Aires: Eudeba.

Nino, C. S. (1991). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

----- (2013). *Una teoría de la justicia para la democracia. Hacer justicia, pensar la igualdad y defender libertades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, *XXI*.

----- (2012). *La formación del Estado argentino: orden progreso y organización nacional*. Barcelona: Ariel.

Palacio, J. M. (2013). La justicia peronista: el caso de las Cámaras de Arrendamiento y Aparcerías Rurales (1948-1955). En *Anuario Instituto de Estudios Histórico Sociales*. Tandil: UNICEN.

----- (2015). Los tribunales del trabajo en la Argentina. *Estudios Sociales,* 48.

----- (2018). *La justicia peronista, 1943-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pittelli, C. (2010). La Universidad en el primer peronismo: entre el conflicto y la expansión de la educación superior. En G. Cardinaux y N. Ruiz (eds.), *La autonomía universitaria: definiciones normativas y jurisprudenciales en clave histórica y actual*. Buenos Aires: La Ley.

Ramacciotti, K. I., Valobra, A. M. y Acha, O. (2003). *Generando el peronismo: estudios de cultura, política y género, 1946-1955*. Buenos Aires: Proyecto Editorial.

Ronconi, L. (2018). *Derecho a la educación e igualdad como no sometimiento.* Bogotá: U. Externado de Colombia.

Sampay, A. (1943). *La crisis del Estado de Derecho liberal-burgués*. Buenos Aires: Lozada.

----- (1974). *Constitución y pueblo*. Buenos Aires: Cuenca.

Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (2011). *Poder Judicial y Dictadura: el caso de la morgue.* Buenos Aires: CELS.

Scheinkman, L. (2019). De la historia política a los estudios de género: la historiografía sobre el mundo del trabajo de la primera mitad del siglo XX en Buenos Aires. *Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias*, 32, 281-305.

Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental*. Buenos Aires: Eudeba.

Segato, R. L. (2014). Colonialidad y patriarcado moderno: expansión del frente estatal, modernización, y la vida de las mujeres. En Y. Espinoza, D. Gómez y K. Ochoa, (coords.), *Tejiendo de otro modo: feminismo, epistemología, apuestas descoloniales en AbyaYala* (pp. 75-90). Colombia: Universidad del Cauca,.

Stagnaro, A. (2015) *Los Tribunales de Trabajo como escenario de conflicto entre el capital y el trabajo. 1948-1960.* (Tesis doctoral). Univesidad Nacional de La Plata, La Plata.

Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos: estado y poder económico 1946-1955/1973-1976/1989-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sousa Santos, B. de, (2009). *Sociología jurídica crítica.* Madrid: Trotta.

Suriano, J. (2000). *La cuestión social en la Argentina: 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.

Tedeschi, S. (2009). El Waterloo del Código Civil napoleónico. Una mirada crítica a los fundamentos del Derecho Privado Moderno para la construcción de sus nuevos principios generales. En C. Courtis (comp.), *Desde otra mirada: textos de teoría crítica del derecho*. Buenos Aires: EUDEBA.

Treacy, G. F. (2011). Categorías sospechosas y control de constitucionalidad. *Lecciones y Ensayos,* (89).

Valobra, A. M. (2004). Género y peronismo en la historiografía argentina. Estudio preliminar. *Trabajos y comunicaciones*, 30-31.

----- (2008). Feminismo, sufragismo y mujeres en los partidos políticos en la Argentina de la primera mitad del siglo XX. *Amnis*, 8.

----- (2010). *Del hogar a las urnas: Recorridos de la ciudadanía política femenina. Argentina, 1946-1955*. Rosario: Prehistoria.

----- (2018). *Ciudadanía política de las mujeres en la Argentina*. Buenos Aires: Eudem-Grupo Editor Universitario.

Vita, L. (2013). Modelos de Estado y Derecho a la Salud en Argentina. En M. Clérico, L. Ronconi y M.Aldao (coords.), *Tratado de Derecho a la Salud*. Buenos Aires: Abeledo Perrot/Thomson Reuters.

Wiacker, F. (1967). *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*. Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht.

Zuleta Puceiro, E. (1981). *Paradigma dogmático y ciencia del derecho*. Mendoza: Editoriales de Derecho Reunidas.

Condición jurídica de la mujer y la familia en la Constitución de 1949

Susana T. Ramella

I. Introducción

Cada época histórica tiene sus elegidos, sus discriminados o eliminados según su condición humana. En la Antigüedad, en la Modernidad, en la época llamada todavía Contemporánea, últimamente posmoderna, a la cual hoy llamaría cibernética, dado que ya no corresponde a un tiempo común a su anterior denominación. En esta época también hay discriminados sin derecho siquiera a vivir.

En ese largo recorrido, las sociedades se dividían en hombres libres y esclavos, nobles y siervos, empresarios y obreros, y podría seguir con una variada gama de distinciones, pero en todas, la diferenciación entre varón y mujer se mantuvo casi intacta, aunque con algunas excepciones. Tal es el caso de las reinas que gobernaron distintos países, como Isabel la Católica, Isabel I de Inglaterra, Catalina de Rusia y varias más. O la participación de mujeres en la lucha por la independencia en nuestro país, como Juana Azurduy.

El siglo XX comenzó a reconocerles los derechos a las mujeres, tanto a las casadas como a las viudas y solteras, derechos que se plasman en la ley primero y luego en la Constitución de 1949, con algunas salvedades que interesa desarrollar en este trabajo.

Las creencias sobre la naturaleza, caracteres y función de la mujer y el varón en la familia y en la sociedad se fundaban en argumentos biológicos, sociales, jurídicos, religiosos. Partían del concepto, o preconcepto, sin pruebas de ninguna naturaleza, que Dios así lo había determinado al comienzo de la humanidad, o desde la biología consideraban que la mujer era biológicamen-

te menos inteligente, más afectiva, lo que determinaba que no era apta para el trabajo fuera del hogar, ni para disponer de su propio peculio y esa naturaleza biológica debía ser normada en leyes positivas. Por supuesto con excepciones, como desarrollaremos a continuación.

Hoy, o tal vez desde siempre, se han agregado otros seres a los que no se les reconoce derechos, ni siquiera su misma humanidad, aunque así lo declaren muchos organismos internacionales, me refiero al niño en el vientre de su madre.

II. La condición jurídica de la mujer en el siglo XIX y principios del XX

Varias de las personalidades más descollantes en el siglo XIX advirtieron la desigualdad entre el varón y la mujer. Tales como Manuel Belgrano en 1797, como abogado y secretario del Consulado de Buenos Aires; Bernardino Rivadavia, secretario de Gobierno, en la gobernación de Martín Rodríguez; Domingo F. Sarmiento, que respecto de los indígenas y los gauchos sentía un total menosprecio, bregaba por igualar las condiciones sociales de los dos sexos, con igual capacidad, merced a la educación común y a las escuelas normales. Más aún, cuando se inaugura la Academia Nacional de Ciencias en la Universidad Nacional de Córdoba, durante la presidencia de Avellaneda, lo invitan a hablar y lo primero que dice es: “Señores, veo en este salón de grado repleto, que no hay una sola mujer que nos acompañe, pero yo les auguro que dentro de un siglo, la Argentina en sus universidades, va a tener más mujeres que hombres”. Por su parte Alberdi decía: “La mujer es niña, nada más entre nosotros. No es de ella misma: no tiene personalidad social […] es de la madre o del marido. Es algo que ya no es nada” (Citado en Ramella, 1989: 22-23).

Pero esas consideraciones sobre la mujer no modificaron su situación jurídica, siguió siendo considerada niña hasta bien avanzado el siglo XX. Ortega y Gasset decía: “Es vano oponerse a la ley esencial y no meramente histórica, transitoria o empírica que hace del varón un ser substancialmente público y de la mujer un temperamento privado” (Citado en Kirkpatrick, 2003: 222).

La condición jurídica de la mujer, en los primeros años del siglo XX, estaba regida por el Código Civil del año 1869, según el cual la mujer casa-

da era incapaz relativa de hecho (art. 55) y por ello estaba sujeta a la representación de su marido, para administrar sus bienes propios, habidos por herencia (art. 1277). Solamente podía participar en un juicio bajo la representación de su marido; tampoco podía firmar contratos (arts. 54, 55, 56).

El estatus jurídico se modifica en parte con la Ley N° 11357 de 1926. En ella, la mujer mayor de edad, soltera, viuda o divorciada tenía la misma capacidad jurídica para ejercer todos los derechos que las anteriores legislaciones otorgaban al varón. La mujer casada mayor de edad ejercía la patria potestad de sus hijos anteriores al matrimonio, podía ejercer su profesión y administrar lo producido en ella, pero suponía que daba un mandato al marido para administrar los bienes que eran propios. La mujer soltera mayor de edad era capaz de hecho, pero incapaz de ser tutora ni curadora (arts. 398 y 475), tampoco testigo en instrumentos públicos (art. 990), ni en los testamentos (art. 3705); solamente podían ser testigos los varones.

Refiriéndose a dicha ley, el senador Julio Herrera, al debatirse en el Senado de la Nación el voto femenino en 1947, decía:

> El Congreso ha declarado y reconocido que la mujer mayor de edad (soltera, divorciada o viuda), tiene capacidad para ejercer todos los derechos que las leyes reconocen al hombre mayor de edad, permitiéndole conservar y ejercer la patria potestad, ejercer profesión, oficio, empleo, industria, administrar y disponer, adquirir bienes, formar parte de asociaciones civiles o comerciales, estar en juicio, es decir, se la eleva a un rango igualitario tal, que le permite ser una personalidad perfecta del derecho patrimonial, lo que supone una responsabilidad plena en el concierto económico de la sociedad. En cuanto a la mujer casada, la misma ley le otorga los mismos derechos, salvo excepciones que no llegan a afectar definitivamente su capacidad y sólo compatibles con su estado civil (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946a: 40).

Reiterando lo dicho en otra obra (Ramella, 2004: 249), en que analicé la ideas demográficas argentinas entre 1930 y 1950, en el punto que trato las ideas que sostienen el elitismo patriarcal se debe advertir que las palabras de Herrera no son concluyentes, porque las creencias sobre la naturaleza, caracteres, función de la mujer y el varón en la familia y en la sociedad tenían arraigados los argumentos biológicos, sociales, jurídicos y religiosos de esos años, y este tipo de convicciones no se eliminaron con la modificación de las leyes y la Constitu-

ción. Bien dicen Bossert y Zannoni: “la capacidad era la regla y la incapacidad, la excepción […] aunque mantuvo a favor del marido, una suerte de mandato tácito, determinado por la ley, para administrar los bienes dotales de la mujer, en tanto ella no lo revocara” (Bossert y Zannoni, 1991: 119).

En cuanto a su capacidad para la acción política también tuvo un largo derrotero. A fines del siglo XIX, en el orden municipal, en Mendoza y San Juan las mujeres propietarias votaban, pero era solamente por su posición económica y no como un derecho de toda mujer. La lucha por conseguir el voto en las elecciones generales, y sin detenernos en las sufragistas inglesas, tuvo una pionera en Argentina: Julieta Lanteri Renshaw, italiana, ciudadanizada argentina, médica graduada en el país, reclamó, ante la justicia, su derecho a votar por su calidad de ciudadana, que le fue reconocido por la Corte Suprema de Justicia. Claro que solamente ella pudo votar. En 1919 fundó el Partido Feminista Nacional, y se presentó como candidata a diputada nacional, cuando todavía no existía el sufragio femenino.

San Juan también fue pionera al incorporar a la Constitución provincial de 1927 el voto femenino en las elecciones provinciales. Sería largo enumerar todas las consideraciones que se hicieron en el debate de la Convención Constituyente, que ya he tratado en otra obra (Ramella, 1985: 336-340), pero sí reiteraré lo que dijo el diario *La Prensa*, opositor del gobierno de la Unión Cívica Radical Bloquista que gobernaba San Juan y que propuso la reforma constitucional: “una constitución donde se le otorga el voto *hasta* las mujeres” (*La Prensa*, 1927: 13). Según su concepto era lo último que se podía esperar, más allá de que también criticara toda la Constitución por la incorporación de los derechos sociales.

Recién en 1947 se estableció el voto femenino a nivel nacional. El miembro informante del proyecto, senador por San Juan, Pablo A. Ramella, argumentó precisamente como antecedente el caso de San Juan contestando a Armando Antille, senador por Santa Fe, que había cuestionado el sufragio femenino en San Juan:

> debo contestarle al senador por Santa Fe que inquiría sobre los resultados que el voto a la mujer había dado en esa provincia argentina, y debo contestarle […] que la aplicación del voto femenino no fue mejor ni peor que el voto de los hombres (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946a: 31).

El senador Lorenzo Soler había presentado el proyecto, y en su artículo 1 decía: "Desde la promulgación de la presente ley la mujer queda igualada al hombre con todos sus derechos y deberes, vale decir, los políticos, económicos, sociales y humanos que acuerda a éste la Constitución y las leyes argentinas" (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946b: 18). No obstante, esa igualación de derechos con el varón fue modificada en el proyecto definitivo, acotando los derechos solamente a los políticos. Como es posible observar, a los demás senadores les costaba igualar los derechos del varón y la mujer.

El proyecto se votó por unanimidad en el Senado y durante el debate nadie puso objeción, por el contrario, alabaron a las mujeres (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946a: 28-49).

III. La mujer y la familia en la Constitución de 1949

A. Percepción de varios autores sobre la naturaleza de la mujer y del varón

Antes de modificarse la Constitución, varios autores muestran su idea sobre la mujer; en general, tenían un concepto minusválido. Francisco Casiello escribe dos artículos en los que desconoce todo derecho de la mujer de pretender trabajar fuera de su casa: "La mujer ha desplazado al hombre desde la fábrica hasta la cátedra, produciendo un serio desplazamiento del hombre con todas sus graves e innegables consecuencias en el orden hogareño y en el orden económico y social" (Casiello, 1945). "Fuera de la casa –dice en otro artículo– impelida inicialmente por la necesidad […] la mujer va tomando errada conciencia de su valor económico, gustando de cierta libertad" (Casiello, 1934). Como si el derecho a la libertad fuera denigratorio para la mujer. Con esa misma estructura de pensamiento, Belaunde y Coghlan ubican en el trabajo de la mujer fuera de la casa la causa de la disminución de la natalidad y aclaran que la mujer "ha invadido cada vez más el trabajo asalariado y profesional, el deporte y aún las funciones públicas" (Belaunde y Coghlan, 1945).

Alfredo Palacios, pionero en proponer el voto femenino, aunque demostrando una total inconsecuencia con ese postulado y con su ideología socialista en general, afirmaba:

> Yo abrigo la persuasión de que algún día, la mujer no irá al taller, a la fábrica, a la oficina, concretándose a su noble labor de madre que sugiere ideales a sus hijos, dentro del hogar, manteniendo permanentemente el fuego sagrado de ese santuario, realizando así una actividad socialmente útil y conquistando, lo he dicho antes de ahora, la igualdad ante la fuerza y la belleza con relación a las mujeres de otras clases (Palacios, 1938, 1942).

En la misma línea se expresa Casiello: se debía proteger a la mujer, pero no a la mujer obrera.

Así como el pensamiento de la época era excluir a la mujer del trabajo fuera de su casa, correlativamente se excluía al varón de la sociedad familiar. No obstante, Cafferata, a diferencia de los autores mencionados, es el único –dentro de los consultados– que expone una idea integral de la familia, con todos sus componentes: padre, madre e hijos. No como los otros, para quienes la familia estaba integrada por la madre y los hijos. Así lo expresa:

> La raíz del mal, el factor por excelencia de la denatalidad hay que buscarlo en el fondo de la conciencia; en el afán de vivir la vida, con un concepto inferior materialista. Los hijos son una carga. Amamantarlos, educarlos, constituye un esfuerzo, que las madres no quieren afrontar y que los padres rehúsan porque aumenta el presupuesto de gastos (Cafferata, 1945).

B. La mujer en la Convención Constituyente de 1949

El proyecto en el que se debatió la condición jurídica de la mujer, circunscripto en el artículo 37, II, *De la familia*, no solo la involucraba a ella, sino también a toda la familia. Tiene un proemio que la considera como una sociedad natural anterior al Estado. El inciso 1 estatuye: “El Estado protege el matrimonio, garantiza la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad”, lo cual provocó controversias entre los juristas. Se cuestionaron los principios doctrinarios que asumieron los convencionales al defender la norma que reconoce los derechos de la familia. Se plantearon las funciones del Estado y su relación con la familia. Además, como en todas las cláusulas de tipo social, se preguntaban por el grado de operatividad y el efecto que la

cláusula del inciso 1 tuviera sobre la constitucionalidad de las leyes que normaban el matrimonio, vigentes en ese entonces.

Se debe advertir que, antes de tratar este artículo, por una cuestión de quórum, los constituyentes de la oposición, los radicales, decidieron abandonar el recinto cuando se debatió en el Senado la ley de reforma de la Constitución. Antonio Sobral, antes de abandonar el recinto, pronunció un largo discurso descalificando toda la reforma. En síntesis, expresó que era para aumentar el poder de Perón.

Los peronistas que quedaron defendieron la preexistencia y prevalencia de la familia sobre el Estado, inspirados en la doctrina de la Iglesia sobre la familia, y junto a ello, en la concepción subsidiaria del Estado.

> La familia –decía Arturo Sampay– no encuentra amparo en la Constitución vigente, porque la concepción liberal del Estado considera a la Nación como una suma de individuos aislados [...] y el modo más natural [...] de reaccionar en lo social contra los desórdenes del individualismo, [...] el primer requisito [...] es la promoción de la familia" (Sampay en Presidencia de la Nación, 1950: 355).

El convencional Mende agregaba: "La concepción peronista del Estado, de la sociedad y del hombre, es condición básica que permite reconocer en la familia el núcleo primario y fundamental de la sociedad" (Mende en Presidencia de la Nación, 1950: 393). Y sumaba:

> La igualdad jurídica de los cónyuges, se basa en los mismos principios cristianos. El cristianismo, dando a la persona humana sin distinción de sexo la extraordinaria dignidad que se basa en el valor del espíritu, el alma humana merecedora incluso del sacrificio doloroso de Dios, cambió la situación de la mujer en la sociedad, y ese principio de dignidad ha ido dejando una marca definitiva en el progreso humano (Mende en Presidencia de la Nación, 1950: 394).

Según Pedro J. Frías, "la declaración preliminar de los derechos de la familia ha operado una recepción del derecho natural católico al respecto" (Frías, 1952: 12). Díaz de Guijarro, especialista en derecho de familia, desecha esa interpretación por dos razones: una, porque consideraba que "la jerarquía social de la familia no implica la aceptación constitucional de un sistema dogmático [...] no es un concepto privativo de ninguna escuela filosófica ni de ningún

credo religioso" (Díaz de Guijarro, 1953: 303). La otra, porque entendía que "la misma realidad argentina lo demuestra, la familia, desde la emancipación política, contó con adecuado reconocimiento de su entidad" (Díaz de Guijarro, 1953: 303). En su exposición en el Primer Congreso Argentino de la Población, organizado por el Museo Social Argentino, consideró que "el Estado tiene que revelar una mano vigorosa y fuerte en defensa de la raza" (Díaz de Guijarro en Primer Congreso Argentino de la Población, 1940: 79). Por ello, consideraba que se debía establecer un certificado prenupcial, la legalización del divorcio y la anulación de los matrimonios cuando se comprobase la existencia de enfermedad con posterioridad al casamiento (1940: 80).

Pero si en los fundamentos religiosos y filosóficos, o en los impedimentos para contraer matrimonio, o en la constitucionalidad de las leyes, no se ponían de acuerdo, no ocurría lo mismo cuando se trataba de la igualdad jurídica de ambos cónyuges. Los convencionales del 49 y los doctrinarios justicialistas que la interpretaron, coincidían con Juan Casiello, que siendo una

> conquista de nuestra civilización cristiana […] –éste debe ser el alcance a otorgarse al enunciado constitucional– sin olvidar el concepto de ordenamiento jerárquico […] en todo organismo, no puede dejar de regir también en la familia. Y este concepto reclama lógicamente que sea el marido *primus inter pares.* En caso de conflicto de pareceres, la unidad de la familia, la serenidad y el orden en el hogar, exigen, por razones obvias, que sea el marido a quien se le reconozca la autoridad directiva y decisoria (Casiello, 1954: 500-501).

Díaz de Guijarro llegaba a la misma conclusión con otros fundamentos:

> cuando se garantiza la igualdad jurídica de los cónyuges, pese a ser el concepto más preciso […] le falta el contenido concreto que tienen […] otras constituciones [Ponía de ejemplo a la de Cuba]. Y si se pretendiera, so pretexto de que vulnera la igualdad jurídica de los cónyuges, negar el poder marital para fijar la residencia (art. 53, ley matrimonio civil), o la administración por el marido de los bienes de la sociedad conyugal (art. 1276) […] o la primacía paterna (art. 264 reformado por la ley 10.903), se produciría una situación caótica, porque faltarían normas para regir los correspondientes problemas (Díaz de Guijarro, 1953: 315).

Además, entendía que solamente con una ley hubiera bastado, sin necesidad de incluirlo en la Constitución.

Pablo Ramella, en su *Derecho constitucional*, escrito poco tiempo después de la Convención Constituyente, cuestiona algunas decisiones jurisprudenciales, porque sobre la igualdad jurídica de los cónyuges dice:

> Es preciso esclarecer este punto por cuanto algunas decisiones jurisprudenciales le han atribuido un carácter realmente singular como es la de desobligar al esposo sus inexcusables deberes para con la esposa. No hay duda que la norma constitucional tiene el claro designio de amparo a la mujer en cuanto pretende destruir todos aquellos privilegios que pudiera detentar al marido, pero nunca el de quitarle derechos que tenía hasta entonces. La igualdad no puede entenderse en términos absolutos, sino en cuanto sea compatible con su propio estado (Ramella, 1960: 348).

Y más adelante expresa: "Tampoco puede admitirse que la norma lleve a abolir la jefatura que le corresponde al hombre en el hogar" (Ramella, 1960: 348).[1]

Si bien se reconocía en la letra de la Constitución la igualdad jurídica de la mujer y el varón, en la realidad concreta costó mucho su aceptación. Así la mujer no estuvo excluida totalmente de la sociedad laboral, pero en el pensamiento de varios autores de distintas pertenencias políticas, sí lo estaba, porque consideraban que había un mandato divino junto con su naturaleza biológica que así lo indicaba. Además, más que a la mujer en sí, la Constitución protege a toda la familia. Por eso el convencional Mende dice

> La protección del niño, desde su concepción, hasta su nacimiento y desde su nacimiento hasta que llega a ser hombre significa defender y acrecentar un capital humano que va a producir intereses materiales y espirituales cuando llegue a su madurez física y moral [...] Sin ninguna duda y sin necesidad de mucha demostración, la madre y el niño son –como ha dicho reiteradas veces el general Perón y como lo ha demostrado a través de sus realizaciones de gobierno. Los únicos privilegiados

1. Es interesante destacar que esta obra no tiene pie editorial a raíz de que estaba escrita sobre la Constitución de 1949. Ramella intentó publicarla cuando ya se había producido el golpe de Estado contra Perón. Ninguna editorial se arriesgó a poner su pie de imprenta por esa razón. Lo imprimió el hermano de Antonio Cafiero, pero no era una editorial.

> en el país donde todos sentimos con orgullo la dignidad de ser iguales: la madre, porque sobre sus rodillas se construyen los hombres con los que se construye la Nación, y el niño porque acaba de salir de la mano de Dios y nos acerca a Dios (*Diario de Sesiones*, 1949: 394).

Recién en 1969, por la Ley Nº 17711 se reconoció a la mujer casada "plena capacidad civil" (art. 1) y las leyes Nº 23264 y 23515 le reconocieron la patria potestad.

IV. Consideraciones finales

Desde los más remotos tiempos siempre hubo un largo proceso para llegar a aceptar al otro como un ser diferente pero acreedor a los mismos derechos y obligaciones. La otredad, ya sea por el color de la piel, el aspecto físico distinto al propio, su idioma incomprensible porque no está en el diccionario de la Real Academia, su forma de vestir, su sexo, siempre desconcierta y, como no se lo entiende, se lo esclaviza, se lo somete a servidumbre, se lo mata si se lo ve peligroso o solamente molesto para la propia existencia por el hecho de ser distinto. Entonces se le sustraen todos los derechos a los que todo ser humano es acreedor.

La Constitución de 1949 pareciera que allana ese camino al considerar la igualdad jurídica de los cónyuges, sin embargo, como se vio en las exposiciones de los convencionales, indudablemente se mantenía la idea de la jefatura del hogar por el marido. Más allá de que fuera derogada en 1955 por el gobierno de facto, recién en 1969 se le reconoció a la mujer casada su plena igualdad jurídica.

Hoy pareciera que todo ello se ha superado a raíz de los tratados de derechos humanos, en especial el Pacto de San José de Costa Rica, incorporado a la Constitución Nacional en 1994, que en su artículo 4-1 expresamente dice: "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho está protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente". En este contexto, el niño, desde su concepción, está protegido por los tratados con rango constitucional. Sin embargo, la discriminación del recién concebido sigue vigente con otras características, pero siempre sustrayéndole al diferente sus derechos humanos.

Referencias

Argentina. Convención Constituyente (1949). *Diario de Sesiones*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

Argentina, Presidencia de la Nación (1950). *La reforma de la Constitución Nacional: tomo II*. Buenos Aires.

Belaunde, C. H. y Coghlan, E. A. (1945). La denatalidad en Argentina. Aspecto del problema. Causas y remedios (a propósito del reciente informe de la Comisión Nacional de la Denatalidad). *Revista Económica Argentina*, 329-330.

Bossert, G. A. y Zannoni, E A. (1991). *Manual de derecho de familia*. Buenos Aires: Astrea.

Cafferata, J. F. (1945). *En defensa de la familia. La vivienda. El bien de familia. La monogamia indisoluble.* Córdoba: Imprenta de la Universidad de Córdoba.

Casiello, F. (1934). Protección a la familia numerosa. *Revista de Economía Argentina*, 298.

----- (1945). La vuelta de la mujer al hogar. *Revista de Economía Argentina*, 324.

----- (1954). *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Perrot.

Congreso de la Nación Argentina (1946a). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores: tomo II.*

----- (1946b). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores: Tomo I*.

Díaz de Guijarro, E. (1953). *Tratado de derecho de familia*. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina.

Frías, P. J. (1952). Los derechos de la familia y las controversias suscitadas. *Jurisprudencia Argentina*, *II* (12).

Kirkpatrick, S. (2003). *Mujer, modernismo y vanguardia en España (1898-1931)*. Universitat de Valencia: Ediciones Cátedra/Instituto de la Mujer.

La Prensa (12 de marzo de 1927).

Palacios, A. (1938). ¿Conviene el aumento de población? *Revista de Economía Argentina*, 235.

----- (1942). Protección a la familia argentina. *Revista de Economía Argentina*, 289-290.

Primer Congreso Argentino de Población (1940). *Boletín del Museo Social Argentino*, (28), 342-52.

Ramella, P. A. (1960). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: s/d.

----- (1989). *Desigualdad del varón y la mujer. La moral pública, aspectos del Federalismo y otros ensayos*. Buenos Aires: Depalma.

Ramella, S. T. (1985). *El Radicalismo Bloquista en San Juan*. San Juan: Edición Gobierno de la Provincia.

----- (2004). *Una Argentina racista. Historia de las ideas acerca de su pueblo y su población*. Mendoza: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

La Constitución de 1949

Nuevos delitos, ampliación de garantías constitucionales y reformas de la organización judicial

Eugenio C. Sarrabayrouse

I. Introducción. La Constitución de 1949 y las polémicas que rodearon su nacimiento

La reforma constitucional de 1949 quedó oscurecida y olvidada por diversos motivos. En primer lugar, el proceso que desembocó en su sanción fue polémico desde su inicio, al extremo de convertirse en uno de los puntos más controvertidos de la historia argentina contemporánea. En las discusiones en torno a ella se mezclan, aún hoy, argumentos políticos, ideológicos, históricos, confesionales; en definitiva, exponen la opinión y la posición que cada participante en la disputa tomó con respecto al primer peronismo (Ramella, 2004: 253).

> La reforma de 1949 levantó descomunales y encarnizadas polémicas que bajo el manto de argumentaciones procedimentales en realidad se trataba de posturas políticas enfrentadas con el sentido de las reformas y la reelección presidencial. Tan profundas discrepancias generó esta revisión que dividió a la sociedad argentina en un sector favorable y otro contrario a la reforma, que, en verdad, eran expresión de aquellos partidarios al régimen gobernante y aquellos que se oponían (Díaz Ricci, 2009: 1170).

Además, este proceso de reforma mostró las falencias del artículo 30 de la Constitución Nacional (Díaz Ricci, 2009: 1170). Esto contribuyó, por un lado, a brindar argumentos a quienes se pronunciaban en contra de ella, limitándola a una constitución sancionada, o bien por métodos espurios, o bien para garantizar la permanencia de Perón en el poder (Sánchez Viamonte, 1958: 57-58; 349-356). Por el otro, también significó que, directamente,

dejara de ser objeto de estudio. Aquí, la cita de dos constitucionalistas de la época servirá para graficar la cuestión.

González Calderón, al publicar en 1958 la segunda edición de su clásico *Curso de Derecho Constitucional,* señalaba las diferencias que la nueva publicación contenía con respecto a la primera. Así, mencionaba que había incluido la "actual jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación desde el tomo 197 (1943) hasta el tomo 207 (1947) [prescindiendo, naturalmente, de la del periodo dictatorial] y desde el tomo 233 (1955) hasta ahora" (González Calderón, 1958: 9). En otras palabras, el autor no toma en cuenta a la corte de la época aludida en materia constitucional.

Luego, agregaba:

> esta obra está inspirada por un concepto esencialmente jurídico, por cuanto el autor no ha sido perturbado por ningún motivo de orden 'político', toda vez que no es un hombre político. Por consiguiente, la interpretación constitucional dada en cada caso no satisfará quizás a quienes se dejan conducir por su ideología partidista en su actuación pública, sea en la cátedra, en el libro, en la tribuna parlamentaria o en las altas funciones de gobierno. La reconstrucción jurídico-institucional realizada por la 'Revolución Libertadora' del 16 de septiembre de 1955, restableciendo el imperio soberano de la histórica Constitución de 1853 (con sus reformas de 1860, 1866 y 1898) motiva y da oportunidad a esta segunda edición del Curso de Derecho Constitucional, porque –Dios lo quiera–, esa noble y sabia Constitución ha de regir durante mucho tiempo más los grandes destinos de la Nación, defendiendo a los argentinos, como escudo seguro y eficaz, de las arteras asechanzas de las dictaduras y de los regímenes totalitarios y colectivistas. Mientras impere la Constitución del 53, elaborada por ilustres hombres que la sancionaron en Santa Fe apenas derrocada la primera tiranía en la batalla redentora de Caseros, la Nación puede hallar siempre en ella, como lo dijo la Corte Suprema, 'el Arca Santa de sus libertades'; y si algunas veces fue violada por gobernantes y políticos, para utilizar el poder en beneficio de sus propios intereses, la Corte Suprema pudo, con sus pronunciamientos fundamentales, preservar la pureza de su espíritu inmortal y la efectividad de sus textos (González Calderón, 1958: 9-10).

Pablo A. Ramella, constituyente de 1949, senador nacional y profesor de Derecho Constitucional, decía en 1960 en el "Anteprólogo" de su libro *Derecho Constitucional*:

> a fines de 1955 estaba por publicarse este libro cuando los sucesos de septiembre de ese año que llevaron al derrumbamiento del gobierno constitucional, originaron una serie de consecuencias de índole general, conocidas por todos, y de índole personal, que no es del caso mencionar ahora, que impidieron la aparición de la obra [...] Si a esa fecha me lamentaba de los embates que se hacían al orden constitucional, después de la actuación del gobierno de facto durante cuyo imperio fue hollado todo principio de justicia, ese lamento adquiere hoy caracteres de angustia. Infortunadamente, por tres veces en este siglo, algunos grupos de las fuerzas armadas se sustituyeron a la voluntad popular y quebraron el recto juego de las instituciones. Sin embargo, en 1930 y 1943, por lo menos se salvaron las apariencias respetando los textos constitucionales (salvo una dolorosa excepción en la provincia de San Juan) y la integridad de la Corte Suprema de Justicia. En esta nueva asonada (uso el término constitucional) tanto la Constitución nacional como las provinciales fueron derogadas por decreto. Los que se rasgaron las vestiduras, juristas y políticos, cuando en 1948 se declaró la necesidad de la reforma constitucional sin reunirse los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados (interpretación antojadiza y bizantina como se demuestra en el texto), aplaudieron y, lo que es peor, ratificaron con sus fallos tamaña iniquidad realizada contra los derechos del pueblo. Vienen a la mente, sin quererlo, al comprobar tal rasgo de fariseísmo jurídico, las palabras que se leen en la Profecía de Daniel cuando se refiere el Señor a los viejos concupiscentes que pretendieron herir la pureza de Susana: 'Que la iniquidad salió de Babilonia por los viejos que eran jueces, que parecían gobernar el pueblo.' Por eso el pueblo, en cuyas entrañas vibra el sentido de la verdadera justicia, lapida a tales jueces (Ramella, 1960: 9).

Lo cierto es que, ya sea por razones ideológicas o por el propio desarrollo político posterior, la Constitución de 1949 cayó lentamente en el olvido, mencionada solamente por los simpatizantes peronistas para destacar sus bondades y virtudes.

El objetivo de este trabajo es, entonces, intentar *rescatarla* de esa situación y quitarle la carga emotiva que la rodea. Según explica Carlos Nino, las palabras no sirven solamente para referirse a cosas o hechos y para designar propiedades, sino que a veces se usan también para expresar emociones y provocarlas en los

demás. Cuando una palabra tiene carga emotiva, esta perjudica su significado cognoscitivo, pues la gente extiende o restringe el uso del término para abarcar con él o dejar fuera de su denotación los fenómenos que aprecia o rechaza, según sea el significado emotivo favorable o desfavorable. Esto provoca una gran imprecisión en el campo de referencia de la expresión (Nino, 2001: 15-16).

Para conseguir aquella finalidad resulta necesario recordar, brevemente, cómo fue el proceso político que culminó con su abrogación. Luego, ya desde una perspectiva jurídica, es indispensable mostrar sus avances en ciertas materias y los claroscuros en otras, de tal forma que la Constitución de 1949 "vuelva" a ser objeto de estudio, despojada ya de las polémicas que la rodearon y con la aspiración de que sea la base para futuras reformas indispensables de nuestro sistema jurídico.

De esta manera, en primer lugar, repasaré el proceso político que desembocó en su derogación, para entender las razones por las cuales dejó de ser estudiada. Luego, y ya ingresando al estudio de la Constitución, examinaré los delitos políticos incorporados al texto constitucional; las garantías individuales, los fines de la pena; el estado de sitio y la aparición de nuevas instituciones de emergencia; y las reformas en materia procesal y de organización judicial.

Por último, una advertencia metodológica: el análisis de los puntos propuestos será realizado, de manera preponderante, desde la perspectiva de los autores de la época, es decir, la de aquellos que escribieron y enseñaron desde la cátedra universitaria la Constitución de 1949. Es una forma de rescatarlos también a ellos del olvido, y rendirles aquí un humilde homenaje.

II. La derogación de la Constitución de 1949

Desde el inicio de la llamada "Revolución Libertadora", uno de los temas más discutidos en el campo antiperonista era qué hacer con la Constitución de 1949. El sector más radicalizado exigía su derogación lisa y llana. Según la historiadora María Sáenz Quesada, el constitucionalista Sánchez Viamonte expresó:

> el error más grave de este gobierno es mantener la vigencia de una Constitución que es nula porque para promover su reforma se utilizaron los dos tercios de los

> diputados presentes y se estableció un régimen antirrepublicano y totalitario. El 16 de septiembre fue un golpe de Estado, para que exista una revolución debe operarse un cambio institucional. Hace falta un verdadero gobierno de facto que obre y actúe por el poder de la revolución triunfante (Sánchez Viamonte en Sáenz Quesada, 2010: 127).

De esta forma, la abrogación de la Constitución de 1949 por una proclama castrense del 27 de abril de 1956 significó el triunfo del sector más antiperonista del conglomerado cívico-militar que participó del movimiento que derrocó al primer gobierno de Juan Domingo Perón.[1]

1. El texto de la *proclama* señalaba: "Visto y Considerando: Que la vida institucional de los Estados, el acto de mayor trascendencia es el de adoptar su Constitución o el de introducir en ellas reformas sustanciales; Que la facultad de decidir al respecto es un atributo esencial de la soberanía; Que las naciones organizadas políticamente sobre principios democráticos y republicanos reconocen como exclusivo depositario de aquella a la totalidad de los ciudadanos, fundamento del que deriva para todos ellos el derecho de libre determinación; Que este derecho exige para su efectivo ejercicio el goce de la auténtica y absoluta libertad; Que el gobierno depuesto se ha caracterizado, a través de todos sus actos, por la presión oficial con los que lo ha precedido, por la violencia material con que los ha impuesto, y, en general, por el desconocimiento calculado y permanente del derecho de expresar ideas a importantes y vastos sectores de opinión y ha ciudadanos que, supieron mantenerse con abnegado sacrificio al margen del servilismo implantado como sistema; Que solamente por la gravitación de estas circunstancias fue posible la reforma constitucional de 1949, la que no ha sido en consecuencia el fiel resultado de una libre discusión a la que haya tenido acceso el pueblo todo de la Nación; Que la finalidad esencial de la reforma de 1949 fue obtener la elección indefinida del entonces presidente de la Republica, finalidad probada fehacientemente por la representación opositora en la Convención Constituyente y reconocida por los convencionales del régimen depuesto; Que la Revolución libertadora ha tenido su origen en la necesidad de poner término al caos imperante y las causas que lo originaron; Que, por lo tanto, el gobierno emanado de dicha revolución se considera, en cumplimiento de sus fines primordiales, en el imperativo de devolver al pueblo de la Republica el pleno goce de las instituciones que fueron libremente escogidas y menguadamente alteradas; Que a tal efecto y en ese orden de ideas corresponde en primer término, con carácter de deber impostergable, restablecer la Carta Fundamental que fue resultante de una libre autodeterminación, requisito al que no se ajustó su reforma de 1949; Que aun cuando la Constitución de 1853 en la hora actual requiere ciertas reformas ellas deben ser objeto de un amplio debate público, previo a la Convención constituyente que haya de sancionarlas; Que en consecuencia corresponde reestablecer, en su anterior vigencia, la Constitución de 1853 con las reformas anteriores al 11 de marzo de 1949, completando de este modo en el orden jurídico fundamental el acto revolucionario que tuvo por objeto abatir al régimen de la dictadura; Que ha de resolverse también las situaciones de las provincias, cuyas constituciones fueron reformadas bajo el régimen depuesto de acuerdo con los principios consagradas en el orden nacional por la reforma de 1949; Que igualmente debe contemplarse la situación de las nuevas provincias del Chaco, La Pampa y Misiones, cuyas constituciones fueron sancionadas por la dictadura; Por ello, el Gobierno provisional de la Nación Argentina, en ejercicio de sus poderes revolucionarios proclama con fuerza obligatoria; Art. 1º- Declarar vigente la Constitución nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860 y 1896, y exclusión de la de 1949, sin perjuicio de los actos y procedimientos que

La abrogación de la reforma constitucional de 1949 abrió un fuerte debate acerca de quién era competente para convocar a una convención constituyente para modificar nuevamente la carta magna. Casi la totalidad de la doctrina coincidió en que el gobierno provisional estaba legitimado para restaurar "el imperio del derecho... simbolizado en la Constitución de 1853 violada por la dictadura para institucionalizar el estado totalitario" (Romero, 1957: 152) y, por lo tanto, actuar como lo había hecho, pero se señalaba que su reforma tenía un procedimiento preestablecido que no podía sortearse (Romero, 1957: 152; Dumm, 1955: 806-808; 1957: 50; Dana Montaño, 1956: 751-756). Ramella criticó aquella decisión del gobierno de facto, "resbalando por la fácil pendiente de los actos incontrolados" (Ramella, 1960: 656).

Sin embargo, no todos estuvieron de acuerdo con esta posición, incluso en las filas del oficialismo. Pocos días después de la proclama derogatoria de la Constitución de 1949, el 3 de mayo de 1956, renunció a su cargo Jorge Vera Vallejo, que había sido nombrado ministro de la Corte Suprema por el general Lonardi. El texto de su renuncia fue publicado en el diario *La Prensa* el 5 de mayo y reiterado en las revistas especializadas, como *La Ley* (t. 83, p. 636), y luego aceptada por el Decreto N° 8172/56, del 07de mayo de 1956.[2]

hubiesen quedado definitivamente concluidos con anterioridad al 16 de setiembre de 1955. Art. 2° - El gobierno provisional de la Nación ajustará su acción a la Constitución que se declara vigente por el art 1° en tanto y en cuanto no se oponga a los fines de la Revolución, enunciados en las directivas básicas del 7 de diciembre de 1955 y a las necesidades de la organización y conservación del gobierno provisional. Art. 3° - Declárese vigentes las Constituciones provinciales anteriores al régimen depuesto, sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluidos a raíz de su aplicación. Art.4°- Dejase sin efecto las Constituciones sancionadas para las provincias de Chaco, La Pampa y Misiones sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluidos a raíz de su aplicación. Art. 5°- Hacen parte integrante de la presente proclama las directivas básicas a que se refiere el art. 2°, y en consecuencia se agregan como anexo. Art. 6° - La presente proclama será refrendada por el Excelentísimo señor Vicepresidente provisional de la Nación y los señores ministros secretarios de Estado, en acuerdo general" (Sampay, 1975: 554).

2. Decía: "Tengo el honor de dirigirme a V. E. y por vuestro digno intermedio al señor presidente del gobierno provisional de la Nación, haciendo renuncia del cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia para el que fui designado por decreto del ex presidente general Eduardo Lonardi de fecha 6 de octubre de 1955. Determina esta actitud la proclama emitida con 'fuerza obligatoria' por el gobierno provisional de la Nación el día 27 de abril próximo pasado, por la que declara vigente la Constitución nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, y exclusión de la de 1949, y con la reserva expresa de que ajustará su acción a esa Constitución 'en tanto y en cuanto no se oponga a los fines de la Revolución enunciados en las directivas básicas del 7 de diciembre de 1955 y a las necesidades de la organización y conservación del gobierno provisional'. En homenaje a los altos intereses nacionales pienso que, al adoptar esa actitud, debo

Mostrado brevemente el proceso político-jurídico que desembocó en la derogación de la Constitución de 1949, corresponde adentrarse en el estudio de los temas anunciados más arriba.

III. Los delitos constitucionales: artículos 15, 35, 29 y 34

1. Los artículos 15 y 21

En cuanto a los llamados delitos constitucionales, es decir, aquellos que no están definidos en la ley, sino en la propia Constitución, la de 1949 mantuvo algunos, eliminó otros e incorporó nuevos. Así, desapareció del texto constitucional el crimen consistente en la compraventa de personas (actual artículo 15), pero se mantuvo el de traición a la patria en sus dos variantes: la concesión al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias, o el tomar las armas contra la Nación o unirse al enemigo (artículos 20 y 33 de la Constitución de 1949, equivalentes a los 29 y 119 de la actual). Del mismo modo, el artículo 14 (igual en ambos textos) mantuvo el delito de sedición. Además, el artículo 15 prohibía ciertas actividades y organizaciones, mientras que en el segundo párrafo del artículo 21 y en la última frase del 35 se establecían nuevos delitos.

El artículo 15 de la Constitución de 1949, según la doctrina de la época, introducía una serie de declaraciones y prohibiciones. Su texto decía:

abstenerme de examinar y juzgar los fundamentos y alcances de esa proclama. Debo sí, para evitar erróneas interpretaciones, dejar constancia de que no me anima preferencia ni simpatía alguna por la reforma de 1949. Para fundamentar esta renuncia tomo especialmente en consideración, como juez de la Suprema Corte de Justicia –intérprete final y guardián de la Constitución–, el conflicto de conciencia que me crea dentro de mis sentimientos y mi temperamento, el hecho de haber jurado, al asumir el cargo 'por Dios Nuestro Señor y sobre estos Santos Evangelios... administrar justicia... de conformidad con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional' lo que importaba implícitamente reconocer vigencia a la sancionada en 1853 con todas sus reformas de 1860, 1866, 1898 y 1949 aún excluida ahora esta última por otra vía que la preceptuada por la misma Constitución y limitada en toda su extensión, por una amplia reserva sujeta al exclusivo criterio del gobierno provisional. Ante ese conflicto, que no me es dado salvar por simples razonamientos de orden político y aun jurídicos, no me queda otro camino, para tranquilidad de mi conciencia, que dimitir al honroso cargo, retirándome a mi hogar provinciano, de donde fui llamado para conferírseme estas tan delicadas funciones".

> El Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad. Esta norma se entiende sin perjuicio del derecho individual de emisión del pensamiento dentro del terreno doctrinal, sometido únicamente a las prescripciones de la ley. El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales cualesquiera que sean sus fines, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución, o atentatorias al sistema democrático en que ésta se inspira. Quienes pertenezcan a cualquiera de las organizaciones aludidas no podrán desempeñar funciones públicas en ninguno de los poderes del Estado. Quedan prohibidos la organización y el funcionamiento de milicias o agrupaciones similares que no sean las del Estado, así como el uso público de uniformes, símbolos y distintivos de organizaciones cuyos fines prohíbe esta Constitución o las leyes de la Nación.

Varios convencionales constituyentes defendieron la inclusión de esta cláusula, entre ellos, Atilio Pessagno, Ítalo Luder y Francisco Parera. Este último, para fundar la nueva regla, invocó a dos autores declaradamente antiperonistas: Sebastián Soler, a través de su libro *Ley, historia y libertad*, y a Luis Jiménez de Asúa, cuando defendió la ley española de Defensa de la República de 1931 (AA.VV., 1975: 137-158).

En cuanto al significado de esta regla, se dijo que con ella las libertades y el sistema democrático pasaban a integrar expresamente el orden público argentino. Se trataba de legitimar constitucionalmente la posibilidad de que él mismo se defendiera ante ideologías que pudieran colocarlo en peligro. La lectura de las obras de la época que analizaron este nuevo artículo revela que estaba dirigido y pensado contra el "peligro" comunista, pues casi contemporáneamente a la sanción de la Constitución de 1949 estallaba la "guerra fría" entre Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética (Frías, 1951a: 35-54).

Por su parte, el artículo 21 reglaba el mecanismo de reforma de la Constitución. Repetía la fórmula del actual artículo 30, pero agregaba, en cuanto a la mayoría exigida para sancionar la ley que declaraba la necesidad de la reforma, que debía ser de los dos tercios de los miembros *presentes* del Congreso. De esta forma, se buscaba saldar la discusión que había ensombrecido la sanción de la Ley N° 13233, que había declarado la necesidad de la reforma, y las primeras sesiones de la Convención Constituyente de 1949, según se resumió más arriba.

Luego, se agregó el siguiente párrafo:

> una ley especial establecerá las sanciones para quienes, de cualquier manera, preconizaren o difundieren métodos o sistemas mediante los cuales, por el empleo de la violencia, se propongan suprimir o cambiar la Constitución o alguno de sus principios básicos, y a quienes organizaren, constituyeren, dirigieren o formaren parte de una asociación o entidad que tenga como objeto visible u oculto alcanzar alguna de dichas finalidades.

Los antecedentes de ambas disposiciones muestran que se trataba de verdaderos delitos de opinión, cuando ellos comprometían la seguridad del Estado. Entre aquellos precedentes, se citaron: a) el proyecto del Poder Ejecutivo de 1932, cuyo artículo 29 inciso b) castigaba "al que incitare a la violencia o preconice su empleo como medio de obtener reformas sociales o políticas"; el proyecto de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, en el que se reprimía al

> que expresare públicamente su propósito de destruir por medio de la violencia, actual o futura, el principio representativo republicano consagrado en el artículo 1º de la Constitución Nacional, para implantar el sistema comunista de gobierno o el anarquismo revolucionario, o hiciere propaganda en ese sentido en impresos o manifestaciones públicas, o incitare a otros a que lo hicieran de esa forma;

c) el artículo 298, inciso 2º del proyecto de Código Penal de Coll-Gómez de 1937, con la disidencia del segundo de los nombrados; d) la Ley *de facto* N° 536/45 de represión de delitos contra la seguridad del Estado, artículo 1, 2 y 3. El artículo 1 de esta última establecía:

> se impondrá reclusión o prisión de seis meses a cinco años al que, de cualquier manera, preconizare o difundiere doctrinas, métodos o sistemas mediante los cuales, por el empleo de la violencia, se proponga suprimir o cambiar la Constitución o algunos de los principios básicos consagrados en su Capítulo de Declaraciones, Derechos y Garantías.

El artículo 2, por su parte, fijaba: "será reprimido con la misma pena quien organizare, constituyere o dirigiere una asociación o entidad que tenga

como objeto visible u oculto alcanzar las finalidades especificadas en el artículo anterior". Y el artículo 3: "se impondrá prisión de tres meses a dos años al que formare parte como afiliado de alguna de las asociaciones o entidades a que se refiere el art. 2".

Entre los fundamentos de esta ley *de facto*, también se mencionaba la necesidad de proteger a la Nación en tiempo de paz contra la introducción de "ideas y la preconización de sistemas tendientes a trastornar el régimen esencial de nuestras instituciones" (Frías, 1951a: 53-57; Casiello, 1954: 141-143). Las críticas a estos delitos apuntaban a dos aspectos: se trataba de un delito de opinión y que, por ende, afectaba la libertad de pensamiento. Se propuso acotarlo mediante el agregado de la fórmula "al que instigare públicamente a cometer un delito determinado", con un agravamiento de la pena cuando era cometido contra el Estado (Jiménez de Asúa, 1965: 227-228; Calcagno, 1948: 211).

Los autores de la época consideraban que todas estas críticas formuladas al decreto habían quedado "purgadas" con la inclusión constitucional del último párrafo del artículo 21. De esta manera, la crítica se desplazaba del campo penal al de la teoría política: la Ley de facto N° 536/45 había sido remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso para su aprobación el 5 de julio de 1946, pero fue retirada el 14 de mayo de 1948 sin que el Congreso la hubiera estudiado. Si bien la Corte Suprema no se refirió expresamente a este denominado decreto ley, de manera general los declaró válidos en el caso "Egidio Ziela", donde reiteró jurisprudencia anterior, según la cual revestían ese carácter hasta que el Congreso los derogara (Frías, 1951 a: 147-151; CSJN, *Fallos*: 209, 25).

Según la doctrina de la época, este artículo, junto con el 15, completaban la defensa constitucional de la estructura política del país. Tanto de los debates constituyentes como de los autores que comentaron la norma, surge que su explicación se encontraba en el abandono por parte del Estado democrático de la neutralidad liberal propia del siglo XIX: "ahora el Estado argentino no quiere ser tolerante con los intolerantes" (Casiello, 1954: 141). Se la consideró una cláusula no operativa, es decir, requería una ley especial que la precisara. El bien jurídico tutelado era el ejercicio del sufragio como único medio legítimo de expresión de la voluntad popular en un sistema democrático. También se decía que, en realidad, contemplaba dos delitos: la propaganda subversiva que auspiciara la violencia para la supresión o el cambio constitucional; y la asocia-

ción subversiva, aquella que tuviera por objeto cambiar o suprimir la Constitución o sus principios básicos. En cuanto a estos, se mencionaban: el sistema democrático, la forma de gobierno, la soberanía política y económica de la Nación, la preeminencia constitucional de la religión católica, los derechos, deberes y garantías de la libertad personal, los derechos de la familia y el orden económico, con las proyecciones de la justicia social, sobre la propiedad y la libre iniciativa privada. Se los consideraba delitos políticos, carácter que debía tenerse en cuenta a los efectos de la amnistía, la extradición y la pena. Con la "constitucionalización" de este delito, "se defiende así la Constitución misma contra cualquier intento de las leyes ordinarias de suprimir la incriminación o de alterar sus caracteres" (Casiello, 1954: 141; Frías, 1951: 55).

2. El artículo 35

Esta regla establecía:

> los derechos y garantías reconocidos por esta Constitución no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, pero tampoco amparan a ningún habitante de la Nación en perjuicio, detrimento o menoscabo de otro. Los abusos de esos derechos que perjudiquen a la comunidad o que lleven a cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, configuran delitos que serán castigados por las leyes.

Con ella, los constituyentes buscaron otorgarle rango constitucional a la prohibición del abuso del derecho, que muchos códigos civiles ya habían consagrado. El objetivo era que esta regla fuera no solo la base de un nuevo código civil, donde el derecho de propiedad dejara el centro de la escena, sino también de un nuevo código penal

> donde tendrán sus capítulos los llamados delitos económicos –infracciones al orden económico-social por abuso del derecho de propiedad y de la libertad de comerciar– de la misma manera que tendrán los suyos los delitos cometidos, verbigracia, por falta de asistencia familiar; así que el usurero, el explotador del hombre, el que negocia con el hambre de otros, el mal padre, hallarán su castigo en el nuevo Código penal y no sólo como en el mundo burgués, en el Infierno de Dante (Sampay, 1975: 501).

La anhelada reforma penal no se produjo; entre las leyes especiales que se sancionaron como consecuencia de esta regla constitucional, se cuenta la Ley N° 13944, que reprime, aún hoy, el incumplimiento de los deberes de asistencia familiar; la doctrina de la época agregaba otras leyes, ya vigentes, que contaban con el mismo apoyo constitucional (Casiello, 1954: 288).

3. Las garantías individuales

Con respecto a las garantías individuales, fue trascendente la reforma introducida en el artículo 29, equivalente al 18 de la Constitución de 1853/60. Se precisó el alcance del principio de legalidad: por un lado, estableciendo que siempre se aplicaba la ley penal *permanente* más benigna y la prohibición de la analogía, además de incorporarse el principio *in dubio pro reo*. Se agregó, como fin de la pena, la reeducación social de los condenados. También obtuvo rango constitucional el hábeas corpus.

El texto del artículo 29 decía:

> ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales o sacado de los jueces designados por ley antes del hecho de la causa. Siempre se aplicará, y aún con efecto retroactivo, la ley penal permanente más favorable al imputado. Los militares y las personas que les están asimiladas estarán sometidos a la jurisdicción militar en los casos que establezca la ley. El mismo fuero será aplicable a las personas que incurran en delitos penados por el Código de Justicia Militar y sometidos por la propia ley a los tribunales castrenses. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado, sino en virtud de orden escrita emanada de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Los jueces no podrán ampliar por analogía las incriminaciones legales ni interpretar extensivamente la ley en contra del imputado. En caso de duda, deberá estarse siempre a lo más favorable al procesado. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles serán sanas y limpias, y adecuadas para la reeducación social de los detenidos en ellas; y toda medida que, a pretexto de precaución, conduzca a mortificarlos más allá de lo que la seguri-

> dad exija, hará responsable al juez o funcionario que la autorice. Todo habitante podrá interponer por sí o por intermedio de sus parientes o amigos, recurso de hábeas corpus ante la autoridad judicial competente, para que se investiguen la causa y el procedimiento de cualquier restricción o amenaza a la libertad de su persona. El tribunal hará comparecer al recurrente, y, comprobada en forma sumaria la violación, hará cesar inmediatamente la restricción o la amenaza.

La consagración de estas garantías obedeció a la decisión de ubicar al derecho penal argentino en las antípodas del soviético o el nacionalsocialista de la Alemania nazi.

> Si se piensa que quienes deben mover esta institución no son ángeles, sino jueces de carne y hueso, jueces humanos, demasiado humanos, se convendrá que, a pesar de la seducción de la doctrina de la peligrosidad en el plano teórico, como fundamento de la aplicación analógica de la ley penal, la supresión del nulla poena sine lege, introducida como novedad por el derecho penal totalitario, es el ataque más directo contra la seguridad jurídica de la libertad personal, por lo que la reforma la prohíbe, acorde con las conclusiones del Primer Congreso Latinoamericano de Criminología, celebrado en Buenos Aires en 1937, y con la doctrina del Derecho penal de los Estados democráticos (Sampay, 1975: 506-507.

Con respecto al fin reeducador de la pena, el informe de Sampay no ahorra críticas al positivismo criminológico ni al derecho penal totalitario.

Esta ampliación y precisión de las garantías penales pueden considerarse pioneras, pues algunas de ellas recién obtuvieron jerarquía constitucional con la reforma constitucional de 1994 y la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos. Tras la abrogación de esta Constitución en 1956, la irretroactividad de la ley penal quedó reducida al plano legal, por la previsión del artículo 2 del Código Penal.

Por otro lado, la fórmula elegida por el constituyente de 1949 para consagrar explícitamente el principio *in dubio pro reo,* y evitar así complicadas construcciones para fundarlo, permitía su aplicación tanto a las cuestiones de hecho como a las de derecho, y durante *todo* el proceso penal, aspectos negados aún hoy por la doctrina procesal más calificada, que lo limita solo al ámbito de la cuestión fáctica y para el momento de dictar sentencia definitiva. En este caso, la desaparición de la Constitución de 1949 significó relegar el

principio a los textos procesales o de las constituciones locales, pero siempre con un alcance más limitado, al menos desde el punto de vista de la interpretación dominante (Sarrabayrouse, 2010a: 19-36, 2010b, 2017: 21-68[3] Constitución de Tierra del Fuego, art. 36).

Un aspecto controvertido del artículo 29 era la consagración de la jurisdicción militar. La Convención Constituyente de 1949 le otorgó rango constitucional, abarcando no solo al personal de las fuerzas armadas, sino también a los civiles que cometieran algún delito reprimido por el Código de Justicia Militar. En cuanto a los fundamentos de esta inclusión, aquí también se observan los temores a la "infiltración" comunista y la necesidad de contar con una justicia más rápida y severa para castigar este tipo de casos. Es interesante destacar que Casiello estudia la jurisdicción militar dentro del capítulo dedicado a la igualdad ante la ley y a continuación de los fueros personales prohibidos en nuestro sistema jurídico. Considera que la jurisdicción militar resultaba aplicable solo por la materia; en el mismo sentido se había pronunciado el convencional Pinto Bazán (Casiello, 1954: 315-317). El punto es importante. La sanción posterior del Código de Justicia Militar consagró, en muchos aspectos, facultades militares en tiempos de guerra (por ejemplo, dictar bandos, es decir, ejercer facultades legislativas) que luego fueron utilizadas en tiempo de paz y por distintos gobiernos *para reprimir movimientos sociales o políticos opositores,* como más tarde ocurrió con el conflicto ferroviario de enero de 1951, los fusilamientos de junio de 1956 y el plan Conintes durante el gobierno de Arturo Frondizi.

Ramella consideraba que con esta regla constitucional se recogía la jurisprudencia de la Corte Suprema en la cuestión, argumentación similar a la que había expuesto el convencional constituyente Pinto Bazán: "el anteproyecto de Constitución no crea, sino que declara y da imperio a situaciones y relaciones que están ya en juego en la sociedad argentina" (Ramella, 1982: 307). Sin embargo, el mismo Ramella advertía los peligros de la jurisdicción militar: la posibilidad de que se castigaran delitos políticos como la sedición o la rebelión con la pena de muerte (prohibida por la Constitución, pero admitida en aquel entonces por las leyes militares), y las serias deficiencias que la organi-

3. En este sentido, ver el artículo 36 de la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

zación de la defensa en juicio ofrecía en el Código de Justicia Militar. Entre otras cosas, los jueces dependían directamente del presidente, el defensor se encontraba sometido a la disciplina militar, lo que podía ocasionarle consecuencias personales, tal como había ocurrido con el procedimiento que culminó con el fusilamiento de Severino di Giovanni (Ramella, 1982: 307-309 y 489-491). Cabe destacar la honestidad intelectual de Ramella ya en el prólogo a la primera edición de la obra que aquí citamos, donde señalaba que su participación en la sanción de la Constitución de 1949 y en diversas leyes del primer peronismo no era impedimento para que, tras una reflexión mayor, "se perciban errores que en un primer momento no se apreciaban" (Ramella, 1960: XI).

Por otro lado, no puede pasarse por alto la política penitenciaria que determinó el cierre del presidio de Ushuaia en 1947, la supresión de los grillos y trajes cebrados, sumado a la creación de la Dirección Nacional de Institutos Penales –con Roberto Pettinato al frente–, que luego tuvo consagración constitucional en el nuevo artículo 29, lo que motivó hablar de una concepción de la pena a través del *penitenciarismo justicialista*. En este aspecto, uno de los primeros actos de gobierno de Perón, luego de asumir como presidente constitucional fue, el 22 de junio de 1946, visitar la Penitenciaría Nacional. Para Pettinato,

> la verdadera prevención del delito realizada desde la ejecución penal tiene su fórmula moderna en la nueva concepción de la sanción, que apunta a un derecho penal mejor, algo así como un **derecho de mejora** del hombre que delinque. Se concibe entonces la pena como un tratamiento al que se somete al sujeto, para alcanzar su corrección y readaptación social (Pettinato, 1952: 23. Negritas en el original).

Esta concepción repercutió, por ejemplo, en la concepción de la libertad condicional y el denominado *régimen de prelibertad* (Molinario, 1950: 39-65). En definitiva, ya sea porque se la considere una nueva teoría o la extensión de las políticas de bienestar en las cárceles, el primer peronismo consagró un nuevo tratamiento de los penados (Zaffaroni, Alagia y Slokar, 2000: 253; Caimari, 2004: 249-270; Cesano, 2010: 34-35).

Por último, el artículo 29 consagraba el *hábeas corpus*, elevando su rango al nivel constitucional, que hasta ese momento estaba regulado en leyes federales (artículo 2, Ley N° 48) y, con mayor o menor amplitud, en los có-

digos procesales provinciales. Se le otorgó un amplio alcance, pues incluía las variantes conocidas hoy como *propiamente dicho* y el *preventivo*, abarcaba los actos de particulares y permitía su planteo por familiares y amigos del afectado. La regla sirvió para discutir si era posible, a partir de ella, fundar una acción de amparo, es decir, contar con una acción rápida para proteger un derecho diferente a la libertad personal (Casiello, 1954: 406-413). El ministro de la Corte Suprema, Tomás Casares, en el caso "San Miguel", sostuvo en una disidencia que el artículo 29 tenía una mayor amplitud que la libertad personal y podía aplicarse a otras libertades vulneradas (*Fallos*, 216: 606; Ramella, 1982: 508).

4. El estado de sitio y la aparición de nuevas instituciones de emergencia. Las modificaciones procesales y en la organización judicial

El artículo 34 regulaba el estado de sitio, pero introducía una nueva figura en el derecho argentino: el estado de prevención y alarma, que buscaba dotar al Poder Ejecutivo de un instrumento rápido, limitado en cuanto a las atribuciones y perentorio en el tiempo, pues no podía exceder los 30 días. Fue duramente criticado por juristas de la talla de Jiménez de Asúa, quien lo consideró una copia no declarada de la ley española de 1933 y que, al contrario de su modelo, suponía mayores restricciones, pues el objetivo español, entre otros, era el de evitar que los civiles cayeran bajo la jurisdicción militar, cosa que no ocurría en la Argentina. El nuevo estado de excepción debía ser reglamentado por una ley, que nunca fue sancionada. Ramella, por su parte, lo consideró un instituto preventivo (Jiménez de Asúa, 1992: 1394-1396; Casiello, 1954: 430-433; Ramella, 1982: 515-516).

También son relevantes dos novedades de la Constitución de 1949 relacionadas con el procedimiento penal y la organización judicial; por un lado, la desaparición de todas las menciones al juicio por jurado, una forma de sincerar lo que hasta ese momento ocurría con el incumplimiento de la triple manda constitucional de establecer esta forma de enjuiciamiento criminal, según siempre lo ha destacado un autor de la talla de Julio Maier (Maier, 2009:

1020-1043). El convencional Giardulli fue quien fundamentó la supresión del artículo 102 de la Constitución de 1853:

> esta disposición que data desde hace casi cien años, tuvo su origen en otras constituciones anteriores del país, como las de 1819 y 1826, en cuyas épocas tampoco tuvo aplicación [...] El hecho de que en el transcurso de tal lapso, jamás se haya puesto en ejercicio esta disposición constitucional, demuestra la ineficacia de la misma. Posiblemente su mismo origen es el que ha influido para que no haya tenido aplicabilidad en nuestro país, pues dicha institución proviene de países anglosajones, que con otro concepto la han adoptado [...] En diversas oportunidades, se han presentado en las Legislaturas proyectos tendientes a su aplicación, sin concretarse los mismos, demostrando así que la disposición aludida ha continuado siendo letra muerta en la Constitución durante más de cien años, pues no se ha hecho uso de dicha disposición por el Congreso, lo cual demuestra que es innecesario mantenerla (AA.VV., 1975: 121-122).

Paradójicamente, Natalio Carvajal Palacios, ministro de Justicia de la Nación entre el 4 de junio de 1952 y el 23 de julio de 1954, durante el ejercicio de su función, presentó un proyecto de ley para implantar el juicio por jurados en todo el país, iniciativa que finalmente prosperó. En el libro *El juicio por jurado (antecedentes y doctrina)*, Carvajal analizaba los conceptos generales del jurado, los términos con que se lo designa, sus antecedentes históricos y su evolución. También examina su forma de organización (escabinado o solo con jueces legos) y, como dato relevante, incorpora la traducción del régimen de jurados vigente en aquel momento en Francia, Italia, Estados Unidos, Noruega, Suecia, Bélgica, El Salvador, Panamá y Brasil, entre otros. También realizaba un estudio detallado de los antecedentes nacionales del juicio por jurado examinando todos los proyectos presentados a lo largo de nuestra historia. Con respecto a la eliminación del juicio por jurado en la Constitución de 1949, Carvajal consideraba:

> la Constitución Justicialista sancionada en marzo de 1949, que se inspira en el alto ideal de hacer una nación políticamente soberana, socialmente justa y económicamente libre, no contiene ninguna disposición acerca del juicio por jurados por razones fácilmente explicables. Si se considera que por la misma Constitución la soberanía del pueblo y su derecho a participar en el gobierno

de la Nación, es una norma que posibilita su intervención en los órganos de justicia, ya que ésta es uno de los poderes del Estado…

Y más adelante agrega:

no obstante la indiferencia que los hombres de gobierno –salvo pocas y honrosísimas excepciones– han sentido por el Jurado; a pesar que muchos importantes esfuerzos han resultado prácticamente estériles... persuadido de su conveniencia y necesidad, me permito insistir en la implantación del Juicio por Jurado en nuestro país y creo que ahora puede lucharse con mayor seguridad de éxito dado el gobierno que orienta y guía a la República en su recuperación decidida y creciente en todos los aspectos de la actividad estatal, respaldado en el pueblo y trabajando sin pausa por los bien entendidos intereses de la colectividad […]
Tampoco hay en la Constitución ninguna prohibición expresa ni implícita que impida la actuación del Jurado, y así lo entendieron los Constituyentes al afirmar que estando comprendido el Jurado entre los órganos posibles de justicia, la facultad del Congreso para organizarlo está comprendida en el artículo 68, inciso 17 de la Constitución.

Más adelante, agregaba: "La reforma de la ley procesal en lo penal imperativamente debe partir, a nuestro entender, de la institución del Jurado, respondiendo a la doctrina nacional justicialista que aspira a la elevación del hombre mediante su participación activa en el gobierno" (Carvajal Palacios, s/f: 57 y 64-65).

La otra reforma relevante se produjo en cuanto a las competencias de la Corte Suprema y su conformación como Tribunal de Casación. Así, el nuevo artículo 95 establecía en sus últimos tres párrafos:

la Corte Suprema de justicia, conocerá, como Tribunal de Casación, en la interpretación e inteligencia de los códigos a que se refiere el inciso 11 del artículo 68. La interpretación que la Corte Suprema de Justicia haga de los artículos de la Constitución por recurso extraordinario, y de los códigos y leyes por recurso de casación, será aplicada, obligatoriamente por los jueces y tribunales nacionales y provinciales. Una ley reglamentará el procedimiento para los recursos extraordinarios y de casación y para obtener la revisión de la jurisprudencia.

En las discusiones previas a la reforma constitucional, mucho se debatió acerca de la necesidad de unificar el régimen procesal para todo el país, es decir, que además de los códigos de fondo (penal, civil, comercial, laboral, etc.) el Congreso Nacional también estableciera un único procedimiento para cada una de esas materias. Esta discusión resulta relevante si se toma en cuenta que, en aquel momento, todavía existían nueve territorios nacionales, con lo cual, la dispersión legislativa distaba mucho de las características actuales. Se trataba del problema que en la actualidad Daniel Pastor denomina *particularismo*, propio de las etapas previas de la codificación ilustrada. Para mostrar con claridad este problema, basta señalar que hoy, a lo largo y a lo ancho de nuestro país nos encontramos con 25 cuerpos legislativos que regulan, por ejemplo, el proceso penal con estructuras y principios totalmente diferentes. En este sentido, se destaca la paradoja de cuatro códigos procesales penales (el llamado Código Obarrio, el Código Levene [h] y el sancionado por la Ley N° 27063) y el CPP CABA, que conviven geográficamente en el mismo territorio, pero son estructuralmente distintos (Pastor, 2005: 136). Esto genera tensiones con el *principio de igualdad*, cuestión que fue advertida por los convencionales constituyentes de 1949.

Señala González Arzac que la Constitución de 1949 no innovó en el campo de la heterogeneidad procesal, característica del régimen federal argentino. Pese a esa falta de innovación, se presentaron algunas iniciativas interesantes para uniformar los procedimientos. La Dirección General de Institutos del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación hizo una presentación a favor de la unificación procesal del país. Citó en apoyo de esta iniciativa un decreto de Justo José de Urquiza del 24 de agosto de 1852, otro del presidente Manuel Quintana de 1904 (refrendado por su ministro Joaquín V. González), la declaración de la Primera Conferencia de Abogados y los tratados de los Congresos de Ciencias Procesales de Córdoba (1939) y Salta (1948). El decreto refrendado por Joaquín V. González destacaba que el régimen de heterogeneidad procesal "hace cada día más difícil el ejercicio y goce de la condición civil asignada por la Constitución a todos los habitantes de la República" y que "el Brasil, en su reciente reforma legislativa, respondiendo a las modernas tendencias de los estados federales, abandonó el sistema de la diversidad procesal, dictando normas generales para todo el país".

El ministro de Justicia e Instrucción Pública de aquel momento, Belisario Gache Pirán, apoyó la unificación procesal con un memorándum donde citaba la opinión de Amílcar Mercader, constituyente radical y futuro integrante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

> Puede decirse que en el país no existe opinión contraria a la unificación de los procedimientos, lo único que las provincias reclaman para sí es la organización judicial. De suerte que si en la reforma constitucional se introduce una disposición facultando al Congreso para dictar los códigos procesales se habrá satisfecho un anhelo común y general en la República, fundado en una evidente necesidad política y en razones de orden científico […] El fondo y la forma, según la fórmula magistral, constituyen el anverso y el reverso de una sola medalla. […] La tan deseada uniformidad de la interpretación de las leyes dictadas por el Congreso, no es posible, si los procedimientos son distintos de una provincia a otra (González Arzac, 2016: 22).

El convencional por San Luis, Juan L. Páez, también era partidario de la uniformidad procesal. En un anteproyecto de constitución que había redactado, sostenía que la pluralidad procesal era una rémora para el país, que imponía desigualdad en el ejercicio de los derechos, encarecimiento de la justicia, su retardo y muchas complicaciones inútiles. Allí postulaba que

> unificar la legislación procesal no importa cercenar las facultades de las provincias para organizar sus tribunales de justicia y establecer las normas de jurisdicción y competencia de los mismos. Lo que es condición de nuestro federalismo es la potestad de los Estados para organizar su justicia. No lo es la organización del procedimiento (González Arzac, 2016: 25).

El convencional por Santa Fe, Francisco Tomás Cobelli, propuso que las facultades de legislación común del Congreso de la Nación se extendieran al Código Civil, de Comercio, Penal, de Minería, Aéreo, Sanitario y de Derecho Social "y sus respectivos códigos de procedimiento" (González Arzac, 2016: 25).

Finalmente, si bien no se otorgó al Congreso Nacional la facultad de dictar también los códigos procesales, se pensó, como camino intermedio y en esa dirección, conformar a la Corte Suprema como Tribunal de Casa-

ción, para que ella, a través de sus sentencias, unificara la interpretación y aplicación de los códigos de fondo.

Una vez sancionada la Constitución de 1949, en la doctrina surgieron diferentes estudios concentrados en el nuevo artículo 95. Por un lado, esos trabajos tendían a explicar en qué consistía el recurso de casación, pues se trataba de un remedio procesal poco conocido, si se tiene en cuenta que, al menos en el ámbito penal, recién ingresó a nuestro sistema jurídico con el Código Procesal Penal de Córdoba de 1939-1940, obra de Sebastián Soler y Alfredo Vélez Mariconde. En este aspecto, el Código de Procedimientos en Materia Penal (el llamado Código Obarrio) de fines del siglo XIX, aplicable en la mayor parte del territorio nacional en 1949, contemplaba un régimen de recursos escrito, basado en la "apelación", que por definición otorgaba al órgano revisor de la sentencia un amplio control sobre los hechos y el derecho, sin las limitaciones propias del recurso de casación. En esos mismos trabajos también se discutía la *organización* de la Corte Suprema, que refleja esas nuevas tareas.

Un buen ejemplo son los distintos artículos y libros publicados por José Sartorio. En su obra *La casación argentina,* tras reconocer las virtudes del nuevo artículo 95 de la Constitución de 1949, al establecer ese recurso se quejaba de que, ya transcurridos más de dos años de su sanción, no había sido implementado. También analizaba el desarrollo histórico de la casación y concluía con dos proyectos ley. Uno, referido a la conformación de la Corte Suprema, con 29 jueces y un procurador general, dividida en cuatro salas de siete integrantes: la 1ª, Constitucional y Contencioso Administrativa; la 2ª, Civil; la 3ª, Penal; y la 4ª, Social. El otro, sobre la reglamentación del trámite del recurso de casación, esto es, sus requisitos de interposición, etc. (Sartorio, 1951: 73-89). Otros trabajos contemporáneos se encargaron de destacar las bondades de la casación y estudiaban su funcionamiento en el derecho comparado, fundamentalmente en Francia, país donde se originó esta institución; y también se formulaban algunas advertencias en cuanto al problema que podría significar el carácter obligatorio y general de las sentencias así dictadas por la Corte, en cuanto a que quedaban equiparadas a la ley (Dassen, 1951: 8; Frías, 1951b: 23; Ayarragaray, 1954: 28; De la Riestra, 1954: 334; De la Rúa, 1968: 71-72). Finalmente, la ley reglamentaria nunca fue sancionada y la Corte nunca funcionó como tribunal de casación con respecto a las reglas de derecho común (De la Rúa, 1968: 72).

5. Conclusión

Como puede apreciarse, la Constitución de 1949 ofrece antecedentes valiosos para discutir modificaciones de nuestro sistema jurídico en diferentes materias. Ojalá que este trabajo sirva para divulgar su contenido y sea la base de futuras discusiones.

6. Bibliografía

AA.VV. (1975). *La Constitución de 1949 comentada por sus autores.* Buenos Aires: El Coloquio.

Ayarragaray, C. A. (1954). Frente al art. 95 de la Constitución Nacional, acatamiento o subversión. *Jurisprudencia Argentina, 1954-III*, 28.

Caimari, L. (2004). *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Calcagno, A. D. (1948). Represión de delitos contra la seguridad del Estado. *Revista de Derecho Penal*, 211 y ss.

Carvajal Palacios, N. (s/f). *El juicio por jurado (antecedentes y doctrina).* Buenos Aires: Dirección de General de Publicaciones, Biblioteca y Archivo, Ministerio de Justicia de la Nación.

Casiello, J. (1954). *Derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Perrot.

Cesano, J. D. (2010). La política penitenciaria durante el primer peronismo (1946-1955). *Revista Historia del Derecho*, (39), 1-35.

Dana Montaño, S. M. (1956). El "status" jurídico del gobierno provisional. Facultades de los gobiernos "de facto" y reforma constitucional. *La Ley*, *81*, 751-756.

Dassen, J. (1951). El recurso de casación y la interpretación de los actos jurídicos. *Jurisprudencia Argentina, 1951-III*, 8.

De la Riestra, G. (1954). El recurso de casación. *Jurisprudencia Argentina*, *1955-IV*, 334.

De la Rúa, F. (1968). *El recurso de casación en el derecho positivo argentino.* Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía Editor.

Díaz Ricci, S. M. (2009). La reforma de la Constitución. En D. Sabsay (dir.) y P. Manili (coord.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrina y jurisprudencial: tomo 1*. Buenos Aires: Hammurabi.

Dumm, R. E. (1955). Poderes de la Revolución. *La Ley*, *80*, 806-808.

----- (1957). Facultades legislativas del gobierno de facto. *Jurisprudencia Argentina, 1957-I*, 150.

Frías (h.), P. J. (1951a). *La defensa política en la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Depalma.

----- (1951b). La supremacía de la Constitución. *Jurisprudencia Argentina*, *1951-III*, 23.

González Arzac, A. (2016). *La Constitución Justicialista de 1949*. Buenos Aires: Fabro.

González Calderón, J. I. (1958). *Curso de Derecho constitucional*. Buenos Aires: Guillermo Kraft.

Jiménez de Asúa, L. (1965). *Tratado de Derecho penal: tomo III*. Buenos Aires: Losada.

----- (1992). *Tratado de Derecho penal: tomo II*. Buenos Aires: Losada.

Maier, J. (2009). *El juicio por jurados.* En D. Sabsay (dir.) y P. Manili, (coord.), *Constitución de la Nación Argentina, y normas complementarias. Análisis doctrina y jurisprudencial: tomo 1* (pp. 1020-1043). Buenos Aires: Hammurabi.

Molinario, A. (1950). *El régimen de prelibertad. Tratamiento de los penados en trance de ser devueltos a la vida social. Memoria presentada al XII Congreso Penal y Penitenciario Penal (La Haya, 1950)*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Dirección General de Institutos Penales de la Nación.

Nino, C. S. (2001). *Introducción al análisis del derecho*. Buenos Aires: Astrea.

Pastor, D. (2005). *Recodificación penal y principio de reserva de código*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

Pettinato, R. (1952). *Perón y las realizaciones del penitenciarismo justicialista*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Dirección General de Institutos Penales de la Nación.

Ramella, P. A. (1960). *Derecho* constitucional. Buenos Aires: edición del autor.

----- (1982). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma.

Ramella, S. T. (2004). Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la Constitución de 1949*. Revista de Historia del Derecho*, 32, 253-335.

Romero, C. E. (1957). Gobierno revolucionario y declaración de reforma constitucional. *Jurisprudencia Argentina*, *1957-I*, 152.

Sáenz Quesada, M. (2010). *La Libertadora (1955-1958). De Perón a Frondizi. Historia pública y secreta*. Buenos Aires: Sudamericana.

Sampay, A. E. (1975). *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*. Buenos Aires: Eudeba.

Sánchez Viamonte, C. (1958). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Kapelusz.

Sarrabayrouse, E. (2010a). Apuntes para discutir los ámbitos de aplicación del principio in dubio pro reo. En *Reflexiones sobre el procedimiento penal. Una tarde con Julio Maier*. Buenos Aires: Ad: Hoc, pp. 19-36.

----- (2010b). Los límites del mandato de certeza y la posibilidad de aplicar el principio in dubio pro reo a la interpretación de la ley penal. Un debate para limitar la aplicación del derecho penal. Recuperado de documento elDial.com DC12FB

----- (2017). La duda en el proceso y en el Derecho penal. En Á. Ledesma (dir.), *El debido proceso penal: volumen 6*. Buenos Aires: Hammurabi, pp. 21-68.

Sartorio, J. (1951). *La casación argentina*. Buenos Aires: Depalma.

Zaffaroni, R. E., Alagia, A. y Slokar, A, (2000). *Derecho penal. Parte General*. Buenos Aires: Ediar.

El constitucionalismo social en las Constituciones provinciales de 1949

Cristian Altavilla

Introducción

El derecho público provincial argentino ha tenido una interesante evolución en los últimos dos siglos, desde la organización constitucional definitiva con la sanción de la Constitución Nacional (CN) el 1 de mayo de 1853 hasta nuestros días.

El derecho público o constitucional de las provincias ha sido, en la mayoría de los casos, un antecedente importante para el derecho federal. Si bien es cierto que las primeras constituciones provinciales sancionadas con posterioridad a la Constitución Nacional de 1853 siguieron casi literalmente sus disposiciones, en la evolución posterior el derecho constitucional provincial demostró ser un verdadero laboratorio de derechos e instituciones de vanguardia, que más tarde serían receptados a nivel federal.

Si bien la Constitución Nacional de 1949 significó una verdadera innovación y un real avance en materia de derechos de segunda generación, esto es, en el reconocimiento de *derechos sociales, económicos y culturales*, también es cierto que el derecho público provincial había ya avanzado con la recepción de varios de los derechos más significativos de esa segunda generación.

En el presente capítulo se abordará la recepción del *constitucionalismo social* en el derecho público provincial en el contexto del ciclo constituyente llevado a cabo en el año 1949; se analizará para ello: 1) el contexto de la Federación Argentina hacia mediados del siglo XIX; 2) los antecedentes del constitucionalismo social en el derecho constitucional provincial previo a las reformas del período peronista (1946-1955); 3) las nuevas constituciones

provinciales de 1949 y 4) las primeras constituciones de las nuevas provincias incorporadas a la federación con posterioridad a 1949, para finalizar el trabajo con algunas conclusiones concernientes al impacto que estas modificaciones tuvieron en las generaciones futuras, a pesar de la abrupta derogación de estos textos constitucionales con la Proclama de 1956.

Cabe aclarar que, por cuestiones de espacio, este trabajo se limitará al análisis de los denominados derechos de segunda generación, es decir, los *derechos sociales, económicos y culturales*. En primer lugar, estos serán analizados tal y como fueron receptados por el derecho constitucional argentino (nacional y subnacional) y, en segundo lugar, no se analizarán las modificaciones o ampliaciones de los derechos de primera generación (civiles y políticos), como así tampoco la organización institucional que se dieron las provincias con estos nuevos textos constitucionales.

1. La Federación Argentina hacia mediados del siglo XX

Hacia 1949, la Federación Argentina se componía, aún, de las 14 *provincias originarias* o *históricas*, las mismas que habían fundado el país 90 años atrás: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

El resto del actual territorio estaba dividido en *territorios nacionales* o *gobernaciones*. Terminada la Conquista del Desierto (*circa* 1884), los territorios de la Patagonia y del noreste argentino fueron organizados en territorios nacionales. Tras una breve evolución, estos territorios serían regidos por la Ley N° 1532 del 21 de octubre de 1884 (San Martino de Dromi, 1988: 22), la que daría la conformación actual de las nuevas provincias que sucederían a aquellos territorios. En su artículo 1, esta ley dividía a los territorios nacionales en 10 gobernaciones: 1) Tierra del Fuego, 2) Santa Cruz, 3) Chubut, 4) Río Negro, 5) Neuquén y 6) La Pampa en la región patagónica; 7) Misiones, 8) Formosa y 9) Chaco en la región del noreste y 10) Los Andes en la región del noroeste. En 1943 este último territorio será repartido entre las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy.

En 1951 los territorios nacionales de La Pampa y del Chaco se convertirían en provincias, mediante el dictado de la Ley N° 14037 (sancionada el 20

de julio de 1951, B.O. 10 de agosto de 1951). Su artículo 1 reza: "Decláranse provincias, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13 y 68, inciso 14 de la Constitución Nacional [de su vieja numeración], a los territorios nacionales del Chaco y La Pampa". Estas nuevas provincias tendrían los límites del territorio provincializado en cada caso (art. 2). En 1953, mediante Ley Nº 14294 (sancionada el 10 de diciembre de 1953), el Congreso de la Nación declaró *provincia* al territorio nacional de Misiones (art. 1) con los límites actuales fijados para el territorio nacional respectivo (art. 2).

Finalmente, en 1955, por medio del dictado de la Ley Nº 14408 (sancionada el 16 de junio de 1955), se provincializan los restantes territorios nacionales: Formosa, Neuquén, Río Negro y Chubut, que tendrán, respectivamente, los límites de los actuales territorios nacionales (art. 1, inc. a), y se crean dos provincias más (art. 1, inc. b y c) sin denominación, y cuyos límites se corresponden con los actuales límites de las provincias de Santa Cruz (limitada al norte por el paralelo 42º) y de Tierra del Fuego (limitada al norte por el paralelo 46º). Sin embargo, pocos días después de la sanción de esta ley, el 20 de julio de 1955, el presidente, mediante Decreto N° 11429, fusiona estas dos provincias, creando una única provincia a la que denominó provincia de Patagonia, "hasta tanto se pronuncien las correspondientes convenciones constituyentes". Con el golpe de Estado del 16 de septiembre de 1955, esta medida no llegó a aplicarse. En cambio, ya durante el gobierno de facto de Aramburu, se eliminó la provincia de Patagonia, se creó en su lugar la provincia de Santa Cruz (mediante Decreto-Ley N° 21178 del 28 de noviembre de 1956) y se dispuso que Tierra del Fuego quedaría como territorio nacional (Decreto Nº 2191 del 28 de febrero de 1957). Tierra del Fuego será el último territorio nacional en provincializarse recién en 1990.[1]

1. El proceso de provincialización de este último territorio nacional se iniciaría a raíz de un proyecto de ley presentado por el Presidente Alfonsín en 1986 y luego de varias idas y vueltas, se sancionó la Ley Nº 23775 de Provincialización de Tierra del Fuego (sancionada el 26 de abril de 1990). Las demoras en su sanción se debieron a los arduos debates acerca de los límites que debía tener la nueva provincia (en particular, respecto de los límites con Chile) y a la inclusión o no dentro del nuevo territorio provincial a las islas del Atlántico Sur.

1.1. Elecciones presidenciales y provinciales de 1946

El 24 de febrero de 1946 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, donde la fórmula de Juan Domingo Perón-Hortensio Quijano, por el PL (Partido Laborista) en alianza con la Junta Nacional Coordinadora (unión del Partido Laborista con la Unión Cívica Radical Junta Renovadora y el Partido Independiente) obtuvo 1.487.866 votos, 304 electores (de los 376 electores), frente a la fórmula José P. Tamborini-Enrique Mosca de la UCR-Unión Democrática (alianza electoral entre la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, el Partido Comunista y el Partido Demócrata Progresista), que obtuvo 1.207.080 votos, traducidos en 72 electores. La fórmula presidencial electa ocuparía el mandato por el período comprendido entre el 4 de junio de 1946 y el 4 de junio de 1952.

En mayo de ese mismo año (1946) se desarrollarían las elecciones a nivel provincial para la elección de los gobernadores de provincia.

El Partido Laborista (PL) –transformado ya en el Partido Peronista (PP)– había ganado en siete provincias: Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. En seis provincias, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta y San Luis, habían ganado los candidatos de la UCR-Junta Renovadora (sector del radicalismo alineado con el nuevo movimiento peronista). La única provincia bajo un signo partidario distinto será Corrientes, gobernada por un radical. Sin embargo, entre mayo y septiembre de 1949 (período en el que se produce el ciclo constituyente provincial), todos los gobernadores bajo cuyos mandatos se reformaron las constituciones provinciales pertenecerían al Partido Peronista, ya que Corrientes, la única provincia gobernada por el radicalismo,[2] será intervenida el 11 de septiembre de 1947 y, tras una sucesión de interventores federales, ganará las elecciones del 7 de abril de 1949 el candidato del PP, Juan Filomeno Velazco.

Luego de producida la reforma de la Constitucional Nacional (el 11 de marzo de 1949), se inició todo un proceso de reformas a nivel provincial, produciéndose un nuevo ciclo constituyente local, impulsado desde la esfera federal. En efecto, la propia Constitución Nacional estableció, en la Disposi-

2. Las elecciones provinciales a gobernador de 1946 habían sido ganadas por Blas Benjamín de la Vega de la UCR (el 29 de mayo).

ción Transitoria N° 5 la "Autorización por única vez a las legislaturas provinciales a reformar las constituciones propias para adaptarlas a la Constitución nacional dentro del plazo de 90 días".

Esta disposición convertía a las legislaturas provinciales en convenciones constituyentes, lo cual significó un avasallamiento a la autonomía provincial, desde que no respetó los procedimientos que cada provincia se fijó para sí misma, y en ejercicio de su autonomía, para reformar sus cartas magnas. Dicho cometido, además, debía realizarse en un plazo de 90 días. Así, entre mayo y septiembre de 1949, las 14 provincias fundantes o históricas reformarían sus textos constitucionales, en concordancia con los nuevos derechos, declaraciones y principios de la Constitución Nacional de 1949, también llamada *Constitución Peronista*. Se daba, así, plena recepción del *constitucionalismo social* en las constituciones provinciales argentinas.

2. Los derechos de segunda generación: derechos económicos, sociales y culturales

Nos ubicamos temporalmente entre fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, período en el que se gestan los denominados *derechos de segunda generación*. Las revoluciones norteamericana de 1776 y francesa de 1789 dieron origen, junto con el movimiento constitucionalista, a los derechos denominados de primera generación, conjunto de derechos de naturaleza individual que reconocían al hombre como sujeto, como individuo, y el valor máximo al cual apuntaban a garantizar era la *libertad* –de ahí el término del movimiento político, económico e ideológico que predominó en esta etapa: el liberalismo–.

Los derechos típicos de esta primera generación apuntaron a garantizar la libertad del individuo en todos sus aspectos y manifestaciones: la libertad física, ambulatoria, de pensamiento, de prensa, de culto, etc. Estos derechos se consideraban innatos, eran aquellos que el hombre tenía en el estado de naturaleza y le eran, por tanto, connaturales e inherentes y, siguiendo al padre del liberalismo político, John Locke, básicamente se podían resumir en tres derechos fundamentales: la libertad, la vida y la propiedad. A este plexo de derechos, llamados civiles, se agregan los políticos, fundamental-

mente los de participación y de sufragio –aunque las primeras democracias modernas fueron bastante restrictivas, tanto desde el punto de vista pasivo como activo del derecho a sufragar–.

Este conjunto de derechos tiene una doble significación, en cuanto derechos del hombre/ciudadano, y en cuanto garantías de este frente al poder del Estado, considerado desde la perspectiva liberal como un mal menor al que había que poner frenos. Por ello, el Estado liberal será un Estado chico, abstencionista, gendarme, cuya intervención no es buena ni siquiera necesaria, porque el mercado puede regularse por sí mismo: *laissez faire, laissez passer*.

Esta primera generación de derechos será receptada en la etapa del primer constitucionalismo, el del siglo XVIII y XIX. Un claro ejemplo es la Constitución de la Nación Argentina de 1853/60. Las primeras recepciones normativas las encontramos en las diez primeras enmiendas a la Constitución norteamericana, promulgadas en 1791, también conocidas como la "Carta de Derechos" y en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia. En el derecho internacional tendrán una recepción expresa conjuntamente con los derechos de segunda generación.

Si bien la Revolución francesa había llevado como lema *liberté, égalité et fraternité*, lo cierto es que el valor supremo que predominó –incluso en desmedro de los otros dos– fue el de la libertad. Los abusos del sistema capitalista y la explotación de la clase obrera, sobre todo a partir de la primera revolución industrial (1750-1840), resintieron el principio de igualdad y, bajo la ficción de una *igualdad* (meramente) *formal*, se produjeron las peores inequidades.

Como reacción a estas injusticias producidas contra la clase obrera –una clase social enteramente nueva– surgen los primeros movimientos sociales que empezarían a cambiar el paradigma político y, como consecuencia de ello, también el jurídico. Comienza a vislumbrarse al Estado no ya como un problema o amenaza frente al ciudadano, sino más bien como una solución, una (o *la*) herramienta adecuada para compensar las desigualdades sociales. Otros sectores e instituciones internacionales comienzan también a mostrar su preocupación por las desigualdades que el sistema capitalista comenzaba a mostrar de manera cada vez más evidente, situación que llegó a puntos intolerables.

La Iglesia católica, a través de una serie de documentos, tales como las Encíclicas *Rerum Novarum* (1891) del Papa León XIII, y *Quadragesimo Anno* (1931) del Papa Pío XI, asumirá una postura frente a la situación

social que se vivía entonces. Esta nueva línea de pensamiento, conocida como Doctrina Social de la Iglesia, tendrá un fuerte predicamento en el pensamiento y el derecho latinoamericanos y particularmente en el argentino, nutriendo a varias de las nuevas instituciones jurídicas con conceptos y concepciones vertidas en aquellos documentos.

Desde mediados y fines del siglo XIX, gran parte de los Estados europeos comienzan a implementar medidas de neto corte social, tales como pensiones, seguros de desempleo, creación de hospitales, educación pública, entre muchas otras medidas. Serán las primeras manifestaciones del Estado de bienestar en su modalidad escandinava, aunque todavía solo a nivel legislativo infraconstitucional (véase Strada Sáenz, 1999).

La recepción normativa de estos derechos a nivel constitucional tendrá como primer hito fundacional la Constitución de México de 1917, considerada como "el primer intento constitucional de conciliar los derechos civiles y políticos con la nueva concepción de los derechos sociales" (Santagati, 2006: 70). Con ella, podemos decir, queda inaugurado el constitucionalismo social, es decir, la recepción constitucional de los derechos sociales. También puede mencionarse la Constitución de Weimar de 1919, y la Constitución de la República Española de 1931, que seguía el modelo alemán.

A este conjunto de derechos, pertenecientes a una *segunda generación*, se los conocerá, genéricamente, como *derechos económicos, sociales y culturales*. El valor fundamental que buscan garantizar y proteger será la *igualdad*, y tienden a compensar, fundamentalmente, la situación desfavorable de la clase trabajadora; pero tendrán, en términos generales, una concepción más social, más integradora, que viene a reemplazar la visión meramente individualista instaurada por el liberalismo. Este movimiento constitucional surge así "ante la evidencia de que la igualdad de derecho no alcanzaba a solucionar la desigualdad económica" (Etchichuri, 2013: 69). En este sentido, el constitucionalismo social se diferencia del liberal clásico en que este último no hace diferencias en cuanto a sexo, edad, clase, etc., propiciando una estricta igualdad jurídica entre todas las personas, desconociendo las desigualdades fácticas, cosa que el constitucionalismo social intenta corregir desde lo jurídico, es decir, prever situaciones diferentes de las personas según sean sus distintas condiciones, para lograr desde lo jurídico una igualdad en el plano fáctico.

Esta generación de derechos tendrá una especial recepción en distintos tratados internacionales celebrados en el período de la segunda posguerra mundial, entre ellos, la Declaración de Principios Sociales de América de 1945, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ambas de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York el 16 de diciembre de 1966 –este último, el más representativo de los derechos económicos, sociales y culturales, tal como su nombre lo indica, será ratificado por la República Argentina mediante Ley Nº 23313, sancionada el 17 de abril de 1986–, entre muchos otros (Bidart Campos, 1998; Sagüés, 2017; Palazzo, 2016; Santagati, 2006).

El período de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial significará un nuevo y aún más vigoroso impulso del constitucionalismo social a nivel mundial, siendo receptado en las constituciones de la mayoría de los países y no resulta azaroso que la celebración de los pactos y tratados internacionales mencionados anteriormente haya sido con posterioridad a 1945. A nivel constitucional, surgen las Constituciones de Francia de 1946 y la de 1958, la Constitución de la República italiana de 1948 y la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 (Santagati, 2006).

El constitucionalismo social viene a "corregir" al constitucionalismo liberal clásico; no se le opone, si no que se le suma. Por ello, las normas que reconocen derechos humanos cuentan con pautas específicas de interpretación, entre ellas, el *principio de progresividad*, por el cual los derechos humanos pueden mejorarse con nuevas normas, pero nunca disminuirse o restringirse, el *principio de indivisibilidad*, según el cual todos los derechos humanos son interdependientes y el *principio de interacción*, por el cual los derechos humanos deben complementarse y enriquecerse mutuamente (Sagüés, 2017: 524).

En Argentina, la máxima expresión del constitucionalismo social se dará con la Constitución Nacional de 1949. Si se observa la estructura de la nueva Constitución de 1949, es posible concluir que no se trató de una constitución enteramente nueva, que sustituyera o suprimiera a la del 53/60. La perfecta adecuación entre los derechos civiles y políticos del constitucionalismo liberal clásico con los derechos económicos, sociales y culturales del constitucionalismo social puede verse materializada, en el caso argentino, con la reforma

constitucional de 1949 al texto de 1853/60. Esta adecuación se dio, en parte, por las tendencias del socialismo europeo que buscaron, ante todo, corregir los desfasajes del sistema capitalista, no sustituirlo o eliminarlo, como sí lo pretendían los movimientos anarquistas y comunistas –de ahí que Marx y Engels en su *Manifiesto Comunista* (1848) los tildaran de un movimiento utópico–. El nuevo constitucionalismo social argentino se verá fuertemente influido por el socialismo europeo, pero en particular y de un modo muy especial, por la Doctrina Social de la Iglesia. El peronismo había querido mostrar su posición como una postura enteramente nueva, denominándola *la tercera vía*, una vía alternativa y distinta a los dos polos opuestos que habían surgido después de la Segunda Guerra Mundial, entre las democracias liberales occidentales y los sistemas comunistas de la Europa oriental.

3. Las reformas constitucionales provinciales de principios del siglo XX. ¿Antecedentes de la reforma nacional de 1949?

Si bien es cierto que las constituciones provinciales del 49 fueron, en gran medida, una réplica de la Constitución Nacional –e incluso en materia de derechos económicos, sociales y culturales una transcripción literal–, también es cierto que existieron importantes reformas a nivel provincial anteriores a la década de 1940 que significaron un importante avance en materia de derechos sociales. Estos cambios respondieron a un contexto prorreformista que se dio en la primera mitad del siglo XX y sirvieron de antecedente y prepararon el camino para la modificación del texto constitucional nacional en el 49.

Entre 1900 y 1930, prácticamente todas las provincias –con la sola excepción de Catamarca– habían reformado sus textos legales: Buenos Aires en 1934; Córdoba en 1900, 1912 y 1923; Corrientes en 1913; Entre Ríos en 1903, 1909 y 1933; Jujuy en 1910 y 1935; La Rioja en 1909 y 1933; Mendoza en 1900, 1909 y 1916 (y una enmienda en 1939); Salta en 1906 y 1929; Santiago del Estero en 1903, 1911, 1923 y 1939; Santa Fe en 1907 y 1921 (texto que tendría una vigencia de tan solo un par de meses); San Juan en 1912 y 1927; San Luis en 1905, 1927, 1941 y 1947, y Tucumán en 1907.

No todas estas reformas adoptaron los avances del constitucionalismo social; algunas fueron meras reformas de puntos concretos del texto local

sin mayor impacto en el sistema constitucional –tales como las reformas de 1905, 1927, 1941 y 1947 en San Luis– (Altavilla, 2019), y otras se mantuvieron estrictamente dentro del paradigma liberal. En general, la mayoría de las reformas producidas en la primera década del siglo XX no significaron ningún avance en materia de derechos, aunque algunas introdujeron importantes disposiciones referentes a los derechos políticos, por lo general, ampliando el sufragio o eliminando requisitos de ingresos o posesión de bienes para acceder a cargos públicos electivos. A modo de ejemplo, la Constitución sanjuanina de 1927 y la riojana de 1933 habían reconocido ya el voto femenino, y esta última había incluido la elección directa de gobernador y vice y la inamovilidad de los jueces.

Sin embargo, otras Constituciones significaron un importante avance en materia de derechos sociales, pudiendo destacarse las constituciones de Mendoza de 1916, de Santa Fe de 1921, la de Córdoba de 1923, la de Entre Ríos de 1933 y la de Buenos Aires de 1934.

La Constitución de Mendoza de 1916 será una de las primeras Constituciones provinciales en incorporar derechos propios del constitucionalismo social:

> registra rasgos de fuerte innovación en materia de derechos sociales. Anticipa en gran medida el proceso que se desarrollaría en todo el mundo a partir de las influencias universales de la Constitución de México de 1917 y, sobre todo, la de la República de Weimar de 1919 (Ábalos, 2009: 280).

Incorporará, por ejemplo, el descanso dominical o hebdomadario (art. 44) y la reglamentación, mediante legislación, del trabajo de las mujeres y niños menores de dieciocho años, condiciones de salubridad en el trabajo y la habitación, reglamentación de la jornada de trabajo, la cual en el ámbito del Estado provincial, será de ocho horas (art. 45). En materia previsional, el texto de 1916 facultaba a la legislatura local a dictar leyes de jubilaciones (art. 99, inc. 8) (Seghesso de López, 2003).

La Constitución de San Juan de 1927 también preveía disposiciones que buscaban, como dice Barrera Buteler, humanizar las relaciones entre el trabajo y el capital mediante un "mínimo de seguridad económica" (2011: 218), y fue la primera en incorporar el voto femenino en el país –e incluso ya el texto

de 1878 había previsto la posibilidad de sufragio para mujeres e inmigrantes en el ámbito municipal– (Solar, 2016).

La Constitución de Entre Ríos de 1933 será, por su parte, una de las más completas en lo que respecta a los derechos del trabajador (aunque no innovó en otros derechos, tales como los de ancianidad, culturales, etc.). Ya en su versión de 1933 incluyó la Sección II "Régimen Económico, del trabajo y de los servicios públicos" (arts. 36 a 46). El artículo 42 deja librado a una ley que dictará el Estado provincial la reglamentación de "las condiciones de trabajo de los obreros y empleados residentes en la Provincia", con especial hincapié en los siguientes aspectos: a) la jornada y seguridad del trabajo; b) seguros y socorro mutuo en casos de enfermedad, maternidad, muerte, niñez desvalida, vejez o invalidez así como c) otras formas de asistencia y previsión social; d) el salario mínimo; e) la inembargabilidad del hogar de familia; f) el fomento de la construcción; g) el asociacionismo gremial, bajo la "orientación" del Estado; h) creación de tribunales de arbitraje. Tal significó el avance de la Constitución entrerriana que en la reforma de 1949 se dejó intacto el texto del 33 en lo referente a los derechos sociales.

Estos textos constituyen la primera expresión del constitucionalismo social en Argentina y demuestran, al mismo tiempo, que existió un clima reformista incluso previo a la llegada del peronismo al poder. En este sentido, provincias como San Juan, Mendoza, Entre Ríos, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe habían avanzado hacia el constitucionalismo social a tono con los avances a nivel internacional y regional (Brasil, Bolivia, México, Cuba); e incluso estos antecedentes fueron utilizados como argumentos para fortalecer la posición oficialista para concretar la reforma constitucional en la arena federal.

Estas reformas fueron llevadas a cabo incluso durante gobiernos de tinte conservador. Tal como sostiene Hernández con respecto a la Constitución cordobesa, aquellos fueron textos sancionados en épocas donde a pesar de predominar una ideología conservadora, se introdujeron una serie de reformas progresistas –por ejemplo, la reforma constitucional cordobesa de 1923 se llevó a cabo sin la participación de la Unión Cívica Radical, que había resuelto desde 1921 la abstención electoral (s/f: 6)–. Más aún, puede sostenerse que este período significó "uno de los grandes momentos de la evolución del Derecho Público Provincial Argentino, pues transformó las instituciones lo-

cales e influyó decisivamente en la transformación de las instituciones de las demás provincias argentinas" (Melo en Hernández, s/f: 7).

Hacia finales de la década de 1940, a nivel nacional, tanto peronistas como radicales[3] coincidían en la necesidad de reforma. El desacuerdo estuvo en la posibilidad de reelección indefinida del Presidente de la Nación, desacuerdo que, como se sabe, concluyó con la retirada de la bancada radical de la convención y terminó por minar la legitimidad de la nueva constitución.

4. Las constituciones provinciales del 49

A partir de la sanción de la reforma de 1949 a la Constitución Nacional, todas las provincias procederían a adecuar sus cartas locales a los nuevos derechos, declaraciones y garantías del texto federal. El ciclo constituyente provincial del 49 buscó, fundamentalmente, la adecuación y la equiparación de los ordenamientos constitucionales provinciales al federal, pero particularmente en materia de derechos sociales. Si bien hubo innovaciones en materia de organización del poder –por ejemplo, la constitución puntana aprovechó la reforma del 49 para reconocer al Tribunal de Cuentas como órgano extra poder de control de la hacienda– (Altavilla, 2019), no fue este el principal objetivo de las reformas. La preocupación central y el objetivo primario era la recepción de los nuevos postulados del constitucionalismo social.

4.1. Los preámbulos

En un análisis comparativo de las 14 constituciones provinciales reformadas en 1949 se puede observar, en primer lugar, que la gran mayoría de las constituciones conservaron los preámbulos de sus textos anteriores, pero agregaron los tres postulados máximos del Partido Justicialista, que también fueron incluidos en el preámbulo del texto nacional: "ratificando la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente

3. En el período 1946-1955 existió un estricto bipartidismo, aunque con fuerte predominancia peronista, que hacia el final del período llegó a ocupar casi el 90% de las bancas de diputados (Altavilla, 2011).

libre y políticamente soberana", dice el texto federal que se inserta como agregado al preámbulo histórico que, en lo demás, queda intacto.

Algunos preámbulos reproducen esta tríada de principios justicialistas, como Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero, las que aclaran que "cooperan" con el gobierno federal en la búsqueda de esos objetivos. El principio de cooperación será uno de los principios de las relaciones intergubernamentales más invocados por el texto federal y los respectivos textos provinciales.

Otros preámbulos simplemente manifiestan como objetivo la *adecuación* del texto provincial con los principios fundamentales enunciados en la Constitución Nacional (Catamarca, Corrientes, La Rioja, Santa Fe), o bien que buscan *hacerlos efectivos* (Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Salta, Santiago del Estero). Otras mencionan entre sus objetivos la *felicidad* del pueblo (Jujuy). Algunas Constituciones no incluyen en sus preámbulos ni la adecuación a la Constitución Nacional ni los tres objetivos justicialistas, pero sí hablan de consolidar o afianzar "la justicia en lo social, en lo político y en lo económico" (Mendoza, Salta) o de "asegurar un régimen de libertad, justicia y solidaridad social" (San Luis).

4.2. La parte orgánica: la recepción del constitucionalismo social en el derecho público provincial argentino

Como se vio anteriormente, los *derechos de segunda generación* pueden clasificarse en *derechos sociales, económicos* y *culturales*. A continuación se analizarán por separado los principales y más representativos derechos de cada una de estas categorías, tal como fueron receptados por el constitucionalismo argentino (federal y provincial). Los *derechos sociales y culturales* serán receptados conjuntamente en el artículo 37, mientras que los *derechos económicos* estarán contemplados en los artículos 38 (el derecho de propiedad y su función social), 39 (el capital) y 40 (los servicios públicos y recursos naturales).

4.2.1. Derechos sociales

Los derechos sociales son el reconocimiento por parte del Estado de una serie de derechos destinados fundamentalmente a proteger los sectores más vulnerables de la sociedad, esto es, la clase trabajadora, la mujer, niños y niñas, y ancianos.

Los derechos sociales y culturales serán receptados conjuntamente en el extenso artículo 37 de la Constitución Nacional, del capítulo III intitulado "Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura", correspondiente a la primera parte de la Constitución. Este capítulo está precedido por el capítulo II, cuyo título es "Derechos, deberes y garantías de la libertad personal". El aditivo de "personal" al final da muestra de la continuidad y complementariedad de los derechos individuales (liberales) y los sociales. Pero estos también estarán percibidos bajo una nueva concepción, ya que se adicionan los *deberes*: el individuo ya no es un sujeto que vive aislado, un *homo œconomicus* que no tiene restricciones del ambiente que lo rodea, sino que vive en sociedad, en comunidad con otros sujetos y por esa misma razón, le competen ciertos "deberes".

El capítulo III, compuesto de un único artículo, el 37, comienza reconociendo "los siguientes derechos *especiales*". Las constituciones del 49 denominarán a este conjunto de nuevos derechos, los de segunda generación, como derechos *especiales*, que se agregan a continuación de los clásicos derechos individuales o "personales" –según la terminología que utilizan estas constituciones–.

El artículo 37 se divide en cuatro partes, dedicadas a los derechos: I. Del trabajador; II. De la familia; III. De la ancianidad; y culmina con el apartado IV. De la educación y la cultura.

Los derechos del trabajador comprenden: 1. Derecho de trabajar; 2. Derecho a una retribución justa; 3. Derecho a la capacitación; 4. Derecho a condiciones dignas de trabajo; 5. Derecho a la preservación de la salud; 6. Derecho al bienestar; 7. Derecho a la seguridad social; 8. Derecho a la protección de su familia; 9. Derecho al mejoramiento económico y 10. Derecho a la defensa de los intereses profesionales.

Cada uno de estos derechos están enumerados y enunciados dentro del apartado I del art. 37, y están redactados de una manera más bien decla-

mativa, con definiciones y conceptualizaciones sobre lo que se entiende por cada uno de estos derechos-prestaciones.

El apartado II trata sobre los derechos "de la familia" a la que define "como núcleo primario y fundamental de la sociedad", la cual "será objeto de preferente protección por parte del Estado, el que reconoce sus derechos en lo que respecta a su constitución, defensa y cumplimento de sus fines". Dentro de este apartado, la Constitución Nacional reconoce, más que derechos, declaraciones acerca de la posición del Estado y su compromiso para con la familia: 1. El Estado protege el matrimonio, garantiza la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad; 2. El Estado formará la unidad económica familiar, de conformidad con lo que una ley especial establezca; 3. El Estado garantiza el bien de la familia conforme a lo que una ley especial determine; 4. La atención y asistencia de la madre y del niño gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado.

El apartado III trata sobre la "ancianidad" y reconoce los siguientes derechos: 1. Derecho a la asistencia; 2. Derecho a la vivienda; 3. Derecho a la alimentación; 4. Derecho al vestido; 5. Derecho al cuidado de la salud física; 6. Derecho al cuidado de la salud moral; 7. Derecho al esparcimiento; 8. Derecho al trabajo; 9. Derecho a la tranquilidad y 10. Derecho al respeto.

Como es sabido, en el *constitucionalismo social* el Estado toma un rol protagónico y central. Aquí el Estado se erige no solo en el principal garante de estos derechos, sino además en el medio o herramienta para hacerlos efectivos. Sin embargo, resulta llamativo que en la enumeración de los derechos del trabajador que hace el artículo 37, apartado I de la Constitución Nacional, el principal obligado a garantizar ese conjunto de derechos no es el Estado, sino la sociedad o la comunidad, mientras que en los derechos de la familia y de la ancianidad, sí aparece el Estado como principal responsable. Al decir de Etchichuri, se puede reconocer allí "el principio de subsidiariedad propio del pensamiento social católico" (2013: 74).

Ahora bien, en el constitucionalismo provincial se observa una práctica reproducción o, en el mejor de los casos, una remisión, al articulado de la Constitución Nacional. Podemos diferenciar tres grupos de provincias: por un lado, tres provincias hacen una literal *transcripción* del artículo 37 de la CN (Buenos Aires, art. 29; Catamarca, art. 40; Santiago del Estero, art. 26); otro grupo reproduce, aunque de manera sintética, los enunciados del

artículo 37 de la CN (Entre Ríos, art. 42 –solo los derechos del trabajador, no así de la familia y de la ancianidad–; Jujuy, art. 6; La Rioja, art. 39), mientras que un último grupo de provincias se limita a *remitir* al artículo 37, CN, declarando que la provincia ajustará sus actos a los principios, definiciones y orientaciones contenidas en el capítulo III, primera parte de la CN, como lo establece expresamente la provincia de Córdoba en su artículo 39 (y en igual sentido, Corrientes, art. 37; Salta, art. 45; San Juan, art. 33; San Luis, art. 24; Santa Fe, art. 16 y Tucumán, art. 34).

Como se puede observar, la gran mayoría de las provincias o bien transcribió textualmente el artículo 37 CN o bien se limitó a declarar la plena adhesión y adecuación del ordenamiento jurídico provincial a los derechos y declaraciones de la CN.

Con respecto específicamente a los *derechos del trabajador*, la Constitución de Entre Ríos mantuvo intacto su texto de 1933, donde solo contiene los derechos del trabajador (art. 42), no haciendo referencia a la familia, a la ancianidad, etc. Sin embargo, como se vio anteriormente, el reconocimiento de estos derechos que se había hecho más de 15 años atrás está perfectamente alineado con las reformas del 49.

La Constitución mendocina es la que más se aparta en cuanto a estructura y contenido del resto de las Constituciones. Al igual que la entrerriana, Mendoza intenta conservar su texto de 1916. A lo largo del capítulo III ("Derechos del Trabajador"), compuesto de ocho artículos (del 44 al 51), establece una serie de derechos que no están contenidos en la CN, por ejemplo, la reglamentación legal del trabajo según el sexo, la edad, horario, épocas, particularidades y riesgos, industrias insalubres o peligrosas, el descanso hebdomadario y anual obligatorios, el salario mínimo vital y familiar, móvil y en relación al costo de la vida, equiparación de retribuciones para hombres, mujeres y menores, vivienda higiénica, el amparo del trabajo de mujeres y menores, la protección a la madre y al niño, los seguros sociales contra accidentes, enfermedades, invalidez, vejez, desocupación y otros riesgos (art. 44); la fijación de una jornada máxima de trabajo de ocho horas diarias, sin poder exceder las 44 semanales (art. 45); la capacitación gratuita (art. 46), creación de tribunales del trabajo (art. 47), la protección a la madre obrera y al niño (art. 50), teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las condiciones adecuadas de trabajo (inc. a), licencia de seis semanas

anteriores y seis posteriores al parto, y dos descansos extraordinarios por día durante el período de lactancia (inc. b).

Como se observa, varios de estos derechos ya estaban reconocidos en el texto de 1916. Por último, prevé que en caso de existir diferencias entre las legislaciones del trabajo de la provincia y de la nación, "se aplicará la cláusula que resulte más beneficiosa para el trabajador".[4]

La Constitución sanjuanina, luego de "reconocer en toda su amplitud los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura, que declara el artículo 37 de la Constitución Nacional" (art. 33), reconoce otros derechos específicos del trabajador: el derecho de un mínimo de seguridad económica, la fijación de la jornada de trabajo, mediante ley, con relación a las exigencias de la vida higiénica y el estado de desarrollo industrial y ganadero; el salario mínimo, un régimen de seguros contra la enfermedad, la vejez y la invalidez y de amparo a la maternidad, la viudez y la niñez desvalida, la construcción de viviendas higiénicas, derecho a la obtención de créditos, la reglamentación de los sindicatos, entre otros (art. 44). La Constitución de Santa Fe, en su artículo 16 remite al artículo 37 de la CN, pero agrega, como novedad, el *derecho a la estabilidad* de los agentes civiles del Estado, funcionarios, empleados y obreros, mientras mantengan su idoneidad, capacidad física y buena conducta (art. 17).

Como puede observarse, el derecho constitucional provincial se limitó en gran parte a reproducir los nuevos derechos *especiales* incorporados en el texto federal, aunque puedan observarse algunas innovaciones, tales como: salario mínimo (Entre Ríos, art. 42, inc. d; Mendoza, art. 44; San Juan, art. 34); la inembargabilidad del hogar de familia (Entre Ríos, art. 42, inc. e); seguros y socorro mutuo en casos de enfermedad, maternidad, muerte, niñez desvalida, vejez o invalidez (Entre Ríos, art. 42, inc. b); seguros sociales contra accidentes, enfermedades, invalidez, vejez, desocupación y otros riesgos (Mendoza, art. 44); régimen de seguros contra la enfermedad, la vejez y la invalidez y de amparo a la maternidad, la viudez y la niñez desvalida (San Juan, art. 34); la

4. Recordemos que, para entonces, la legislación en materia laboral y previsional era una competencia compartida entre nación y provincias. Recién en la reforma constitucional de 1957 se agregará entre las atribuciones del Congreso de la Nación la de dictar códigos en materia de "trabajo y seguridad social" (art. 67, inc. 11), quedando desde entonces como competencia *delegada* de manera privativa al gobierno federal (actual art. 75, inc. 12).

creación de tribunales de arbitraje (Entre Ríos, art. 42, inc. h); tribunales del trabajo (Mendoza, art. 47); y la estabilidad del empleo público (Santa Fe, art. 17). Mendoza prevé protección para la madre obrera y para el niño, aunque esta disposición ya estaba incluida en la Constitución de 1916.

Algunas provincias avanzan con la definición del derecho al trabajo. Así, Mendoza dice que el "trabajo es un deber social" y que todos sus habitantes no solo tienen el derecho al trabajo, sino que además tienen "la obligación de realizar una actividad o función que contribuya al desarrollo material y cultural de la colectividad" (art. 44). Salta, en forma similar, declara que el trabajo "en sus diversas formas es un deber del individuo hacia la sociedad" (art. 45). Jujuy establece que es un deber de todos los trabajadores el de producir con el rendimiento adecuado, de perfeccionar los métodos de producción, de respetar los intereses justos de la comunidad, de contribuir a la creación del bienestar colectivo, de cultivar normas de moral, de restituir a la sociedad en forma de trabajo lo que de ella se recibe en forma de bienestar y de poner la fuerza gremial al servicio de los intereses de la nación y de la provincia (art. 6). La Rioja establece que el trabajo es "la más noble actividad humana" (art. 39).

Con respecto a los *derechos de la familia y de la ancianidad*, el art. 37 de la CN, en sus apartados II y III, reconoce los derechos de la familia y de la ancianidad, respectivamente. Estas disposiciones serán enunciadas con un estilo muy particular que caracterizará a las constituciones del 49. Se aparta de la técnica legislativa clásica, que es más concreta y precisa en su redacción, tratando de abarcar lo universal, para pasar a una sintaxis más minuciosa pero menos precisa, en el sentido de que ya no busca ser universal, sino contemplar la particular realidad del sector o grupo de que se trata. Muchas de estas disposiciones contienen, más que la enunciación en sí de derechos, conceptos, ideales y programas a futuro; "muchas de las nuevas normas se escribieron en un tono declamativo" (Palazzo, 2016), que se traduce, muchas veces, en "verbalismos" (Torres Molina 2008: 202), más que en derechos concretos y puntuales. Se trata más bien de la fijación de una postura por parte del Estado o de declaraciones acerca de estas dos temáticas sensibles para la sociedad.

El apartado II define a la familia "como núcleo primario y fundamental de la sociedad" y, en cuanto tal, "será objeto de preferente protección por parte del Estado, el que reconoce sus derechos en lo que respecta a su constitución, defensa y cumplimento de sus fines". Es dable observar aquí que

es el Estado el principal responsable de velar por la protección de la familia, mientras que en el apartado I sobre los derechos del trabajador no aparece el Estado como responsable primario, sino la sociedad o la comunidad. En este sentido, el Estado se compromete: 1. a proteger el matrimonio, garantizar la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad; 2. a formar la unidad económica familiar, de conformidad con lo que una ley especial establezca; 3. a garantizar el bien de la familia conforme a lo que una ley especial determine; 4. a otorgar especial y privilegiada consideración a la atención y asistencia de la madre y del niño.

Con respecto a la ancianidad, el apartado III enumera una serie de derechos, tales como: 1. derecho a la asistencia; 2. derecho a la vivienda; 3. derecho a la alimentación; 4. derecho al vestido; 5. derecho al cuidado de la salud física; 6. derecho al cuidado de la salud moral; 7. derecho al esparcimiento; 8. derecho al trabajo; 9. derecho a la tranquilidad; 10. derecho al respeto.

Con respecto al constitucionalismo provincial, se observa que un grupo importante de Constituciones se limitó a transcribir, directamente y de manera literal, el art. 37 de la CN (tres provincias copian literalmente el artículo, otras dos lo reproducen de manera más sintética), y otras remiten a esa norma (siete provincias) sin agregar nada al respecto. Otras Constituciones no contienen directamente disposiciones al respecto, más allá de algunas menciones aisladas (como Entre Ríos y Mendoza). Solo la Constitución de Santa Fe agrega los derechos del niño:

> todo niño tiene derecho a la protección integral por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo total o parcial, moral o material, permanente o transitorio, corresponde a la provincia, como inexcusable deber social, proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por medio de los institutos y fundaciones creados o a crearse con ese fin, sin perjuicio de la subrogación de ella o de dichos institutos para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes (art. 18).

El tono declamativo con que fueron reconocidos estos derechos dio origen al distingo entre cláusulas *programáticas* y *operativas*. Las operativas son aquellas que se aplican por sí mismas, pues no requieren de reglamentaciones posteriores para entrar en funcionamiento; las programáticas son reglas constitucionales *no autoaplicativas o no autooperativas*, es decir, que no se aplican

directamente o por sí mismas, sino que requieren de otra norma (ley o decreto) reglamentaria o complementaria (Sagüés, 2017). Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante Acordada del 31 de marzo de 1949, interpretando el artículo 16 de la nueva Constitución,[5] entendió que había que distinguir, en el nuevo texto constitucional, entre "las cláusulas constitucionales directamente operativas y aquellas que no lo son por requerir la correspondiente legislación suplementaria" (véase también, Palazzo, 2016), distinción que ya había sido aceptada por la doctrina y la jurisprudencia.

4.2.2. Derechos económicos

Los derechos económicos refieren, esencialmente, a tres instituciones fundamentales: el derecho de propiedad ahora con una función social, el capital y los servicios públicos. Es en esta clasificación de los derechos donde se observa un diseño institucional fuertemente estatista, con una importante intervención del Estado en la economía. Tal es el rol de los *servicios públicos* y su titularidad exclusiva del Estado, incluso al punto de prohibirse su concesión o explotación en manos privadas, tal como lo indica el artículo 40, 3° párrafo CN: "Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación". Las provincias siguieron este mismo criterio.

Además del diseño estatista, en este aspecto se evidencia también la fuerte influencia de la Doctrina Social de la Iglesia (Ferreyra Videla, 1952). Tal como sostuvo Ramella, esta fue la principal orientación ideológica de la Constitución del 49; los derechos sociales y culturales incorporados al texto constitucional estuvieron "inspirados en la más pura concepción espiritualista y cristiana" (Ramella en Palazzo, 2016: 3). La Doctrina Social de la Iglesia informa la reforma económica de la Constitución del 49: las ideas de justicia social y de caridad social son tomadas de las Encíclicas más representativas de esta Doctrina, como la *Rerum Novarum* y, más específicamente, la *Quadragesimo Anno* (Ferreyra Videla, 1952).

5. El cual dispone que "El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, con el fin de adaptarla a esta Constitución".

Respecto de la *propiedad privada*, la nueva constitución no la desconoce, sino que le imprimirá de aquí en más *una función social*. Este aspecto es coincidente con la Doctrina Social de la Iglesia y se aparta totalmente del modelo comunista, pues la Constitución dice que la propiedad privada "*tiene*" una función social, y no que "*es*" una función social (Ferreyra Videla, 1952: 47). El artículo 38, el primero del capítulo IV titulado "La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica", comienza diciendo que "la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común". Con esto marca una crucial diferencia con la ideología liberal imperante hasta el momento, y esto puede verse particularmente contrastante con el Código Civil de Vélez Sarsfield, que en su artículo 2513 (en su versión original de la Ley N° 340 de 1869) establecía que "es inherente al derecho de propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarlo y gozarla según la voluntad del propietario. *Él puede desnaturalizarla, degradarla y destruirla*". Esta era la interpretación liberal más fidedigna que se pudiera tener del derecho clásico de propiedad plasmado en un texto jurídico positivo.

Respecto a la función social de la propiedad privada, todas las provincias receptan en idénticos términos la fórmula del artículo 38 de la CN (Buenos Aires, art. 30; Catamarca, art. 41; Córdoba, art. 40; Corrientes, art. 26; Entre Ríos, art. 36; Jujuy, art. 13; La Rioja, art. 57; San Juan, art. 36; San Luis, art. 25; Santa Fe, art. 19; Santiago del Estero, art. 27 y Tucumán, art. 35). Solo las constituciones de Mendoza y Salta no contienen un artículo que declara la función social de la propiedad privada.

Otras Constituciones, como la de Jujuy, agregan políticas tendientes al "fraccionamiento de los latifundios", al "desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación" (art. 13); La Rioja también habla de "política agraria", la cual estará "fundada en el parcelamiento de las tierras públicas aptas para la agricultura, ganadería o vivienda" (art. 59); Mendoza promueve también "la política agraria", que "estará fundada en la expropiación y parcelamiento de cualquier terreno apto para el cultivo y la vivienda" y la "expropiación de latifundios" (art. 54, inc. 2); Salta declara que "la tierra pública debe ser destinada a la producción intensiva y puesta al alcance del trabajador y su familia" (art. 43); Corrientes brega por "procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultivan" (art. 26 *in*

fine). Por último, algunas constituciones prevén expresamente la institución del "*bien de familia*" (La Rioja, art. 59; Mendoza, art. 54, inc. 2 y 7).

Respecto del *intervencionismo estatal*, algunas Constituciones avanzan en sus articulados dando los fundamentos sobre la posibilidad del Estado de intervenir en la economía y el mercado. Por ejemplo, la Constitución mendocina (art. 53, 2° párr.) establece:

> El Estado podrá intervenir, por ley especial, en las actividades económicas y expropiar establecimientos cuando su situación de monopolio obstaculice el desarrollo progresista de la industria o cuando la acción privada tenga por fin dominar los mercados, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios, abusando de los derechos fundamentales que asegura esta constitución

En términos muy similares, la Constitución santiagueña establece que "la Provincia podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad en salvaguardia de los intereses generales, dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución" (art. 30). En ambos casos subyace el *principio de subsidiariedad*, y la intervención se justifica solo cuando se pretenda garantizar el bien común, y siempre en resguardo de los derechos fundamentales de las personas; otro ejemplo de cómo el constitucionalismo social se conjuga con el liberal. En este sentido, la Constitución de Tucumán parece más clara:

> La provincia, mediante ley, podrá intervenir en la economía o explotar determinada actividad, en salvaguarda de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en la Constitución Nacional. Toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto, dominar los mercados provinciales, eliminar la competencia o aumentar sumariamente los beneficios (art. 35, 5° párr.).

Aunque más breve, la Constitución santafesina adopta los mismos argumentos (art. 19, 2° párr. 9). Al respecto, Berraz Montyn (1950), comentando la Constitución santafesina de 1949 respecto de la propiedad privada y su función social, trae a colación las expresiones del Papa Pío XI acerca del doble carácter de la propiedad –manifestada en su Encíclica *Quadragesimo*

Anno, párr. 16– "llamada individual y social, según que atienda al interés de los particulares o mire al bien común".

Las Constituciones de Santiago del Estero y de Santa Fe autorizan directamente la *monopolización* de ciertas actividades por parte del Estado, lo que en prácticamente todos los casos se ha hecho respecto de los servicios públicos. Ya no se habla de simple intervención, de regulación, de limitación o dirección de cierta actividad, sino de "ejercicio exclusivo de una actividad" (Berraz Montyn, 1950), que excluye cualquier otra participación. En este sentido, la Constitución Nacional fue contundente respecto del rol de los *servicios públicos*, los cuales no solo serían prestados directamente por el Estado, sino que, además, se prohibiría expresamente su enajenación o concesión.

Con respecto a los *servicios públicos,* el art. 40, 3° párrafo de la CN establece que "los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado", quitando con esto la posibilidad de que pudieran ser prestados por particulares. En este punto, el texto del 49 fue tajante: "y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine".

Se inicia así (o mejor dicho, se constitucionaliza así una práctica que ya pocos años antes se venía afianzando) la etapa "la época de las nacionalizaciones", como dice Gordillo (2014), en la que los servicios privados pasaron a manos del Estado y recibieron el mismo régimen jurídico de la administración. De esta manera, servicio público y función administrativa se confundieron en un mismo régimen jurídico y en una misma praxis administrativa. Las Constituciones provinciales, nuevamente, se limitaron a reproducir el texto nacional. Reproducen literalmente el texto federal las Constituciones de Jujuy (art. 16, 2° párr.), La Rioja (art. 56), Salta (art. 42), San Juan (art. 38) y Tucumán (art. 35, 7° párr.).

Otro grupo de provincias reconocen que "los servicios públicos pertenecen originariamente, según su naturaleza y características, a la *Provincia* o a las *municipalidades*", aclarando sin embargo que "bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos a la Provincia o a las municipalidades, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine" (así lo dispone expresamente la Constitución de Buenos Aires, art.

34, y en términos idénticos, las Constituciones de Catamarca, art. 42; Córdoba, art. 43, 2° párr.; Corrientes, art. 30; Entre Ríos, art. 38, 2° párr.; y Santiago del Estero, art. 30, 2° parte). Santa Fe reconoce que la titularidad originaria puede ser tanto de la provincia, de las municipalidades, como de la nación (art. 20).

San Luis habla solamente de la titularidad "del Estado" y que "su explotación se hará conforme a la Constitución de la Nación, y a las leyes que la Nación y la Provincia dicten al efecto," agregando luego que aquellos "que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley lo determine". Idéntica redacción tiene la Constitución de La Rioja (art. 56). Mendoza dispone que la explotación de los servicios públicos y fuentes de energía será llevada a cabo por el Estado, como así también por "entes autárquicos o autónomos y cooperativas populares en las que podrán intervenir las entidades públicas", aclarando que no se otorgarán concesiones que puedan constituir monopolio (art. 54, inc. 8°). Es la más leve de todas, ya que no prohíbe taxativamente su concesión a particulares y permite la explotación a través de entes descentralizados y no directamente por el Estado, como era la modalidad imperante en la época.

Como se sostuvo anteriormente, se admite la "necesidad de la intervención estatal múltiple para compensar desigualdades", se "desmercantilizan" áreas de la vida social, que quedan bajo la esfera del derecho público y "surge un nuevo Estado, llamado 'social de derecho', o 'de bienestar', en reemplazo del Estado 'gendarme' (o abstencionista en lo económico) propio del liberalismo clásico" (Etchichuri, 2013: 70-71).

5. Las Constituciones de las nuevas provincias

En 1951 se provincializarían los territorios nacionales del Chaco y de La Pampa y, en 1953, Misiones, incorporándose como "nuevas" provincias, aunque su incorporación se hace bajo el principio de igualdad,[6] entrando a

6. Principio que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha receptado en sus fallos, tomándolo a su vez de la Corte Suprema de los EE.UU., la que sostuvo que la incorporación de nuevos estados a la federación se hace bajo la regla del *equal footing*, es decir, del principio de la igualdad (conf. CSJN, fallo "Provincia de La Pampa c. Provincia de Mendoza", Considerando N° 40, Sentencia del 03/12/1987).

la federación bajo las mismas condiciones y con los mismos derechos que las provincias históricas.

Tal como lo establecían las respectivas Leyes de provincialización (Ley N° 14037, sancionada el 20/07/1951 de La Pampa y del Chaco y Ley Nº 14294, sancionada el 10/12/1953 de Misiones –ambos textos son idénticos–), la convención constituyente provincial debía ser convocada por el Presidente de la República (art. 3), y la elección de los convencionales se efectuaría conforme a la ley nacional de elecciones y en forma simultánea con las elecciones nacionales de renovación del Poder Ejecutivo y del Congreso nacional (art. 4). La Convención provincial estaba compuesta por un total de 15 convencionales (art. 5) y contaba con un plazo de 90 días desde su instalación para finalizar su tarea (art. 8).

Los artículos 9 y 10 fijaban las bases del poder constituyente provincial: en primer lugar, la primera parte del artículo 9 establecía que "cada convención dictará una constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure la administración de justicia, el régimen municipal, la educación primaria", tal como lo establece el artículo 5 de la Constitución Nacional en su versión 1853/60, agregando en su segunda parte: "y la cooperación requerida por el gobierno nacional a fin de hacer cumplir la Constitución Nacional y las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten" –requisito que fue incorporado al artículo 5 en la reforma constitucional de 1949–.

Además de estos requisitos impuestos por la propia Constitución, las leyes establecían que las nuevas Constituciones debían

> igualmente asegurar los derechos, deberes y garantías de la libertad personal, así como los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura, estableciendo además el carácter de función social de la propiedad, del capital y de la actividad económica. Sus principios no pueden ser contrarios a la Constitución Nacional ni a las declaraciones de la independencia política y económica (art. 10).

Este requisito, aunque implícito ya en el artículo 5 cuando exige la adecuación de los ordenamientos provinciales a los "principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional", fue incorporado por el Senador Alberto

Teisaire al proyecto de ley de provincialización de La Pampa y del Chaco, en base al cual se sancionó finalmente la ley de provincialización (Palazzani, 2012).

Convocadas las elecciones a convencionales por el Poder Ejecutivo Nacional, fueron llevadas a cabo conforme al sistema electoral imperante a nivel nacional para la elección de diputados nacionales (tal como lo disponía el art. 4 de ambas leyes), es decir, bajo el sistema uninominal por circunscripción.[7] Las elecciones para convencionales del Chaco y La Pampa se llevaron a cabo el 11 de noviembre de 1951, concomitantemente con las elecciones para la renovación de las autoridades nacionales (presidente, senadores y diputados); en Misiones, en cambio, se dispuso que las elecciones tendrían lugar "en la misma fecha en que se realice la próxima elección de renovación del Poder Legislativo de la Nación" (art. 4, Ley N° 14294), que se llevaron a cabo el 25 de abril de 1954.

En los tres casos (mediante la utilización del sistema uninominal por circunscripciones) los 15 convencionales electos pertenecían al PJ (Urquiza, 2015; Zink et al, 2011; Pancallo D'Agostino, 2009).[8] Las Convenciones de La Pampa y del Chaco sesionaron los mismos días, del 17 al 21 de diciembre de 1951, durando su labor el término de una semana. La Convención misionera también sesionó por un término similar de días, del 8 al 21 de noviembre de 1954.[9]

La Pampa sancionó su primer texto constitucional el 29 de enero de 1952 (siendo promulgado el 4 de junio de 1952); Chaco, el 22 de diciembre de 1952 (siendo promulgado también el 4 de junio de 1952) y Misiones, el 17 de noviembre de 1954.

Tanto la labor parlamentaria como el producto de las convenciones fueron bastante homogéneos. Por un lado, las deliberaciones no presentaron demasiadas dificultades ni enriquecieron el debate, ya que, por un

7. En 1951, la Ley N° 14032 (sancionada el 11/07/1951) había establecido el sistema uninominal por circunscripciones electorales exclusivamente para la elección de diputados nacionales, tal como se había implementado en 1905 (Altavilla, 2011, 2016 y 2018).

8. En La Pampa el PJ obtuvo una abrumadora mayoría del 73,61% frente al 26,38% de la UCR; fueron electos 4 convencionales mujeres y 11 varones (Zink et al, 2011).

9. Al respecto, comenta Pancallo D'Agostino que la labor de esta convención fue más bien simbólica: "Durante ese corto lapso uno de los convencionales leyó el texto del proyecto de Constitución que venía del Ministerio del Interior, que se había presentado por Secretaría, y que el cuerpo se limitó a aprobar [...] aconsejándose su sanción en la sesión del 13 de noviembre".

lado, todos pertenecían al mismo partido político y, por el otro lado, las convenciones habían trabajado sobre un texto que había sido enviado desde el Poder Ejecutivo Nacional, en base al cual se aprobaron estas primeras Constituciones (Alonso, 2007; Etchenique, 2003), que estuvieron basadas, fundamentalmente, en la nueva Constitución Nacional y en el Segundo Plan Quinquenal (1953/57) (Zink et al, 2011).

Las tres Constituciones tendrán una estructura idéntica: dividen sus textos en ocho secciones, subdivididas, estas, a su vez, en capítulos. La sección primera trata sobre la parte dogmática de la Constitución, abordando los derechos, declaraciones y garantías de los ciudadanos, con una primera parte referida a los derechos individuales (clásicos) y la recepción, a continuación, de los derechos sociales, económicos y culturales.

Los tres textos comienzan sus preámbulos con la leyenda "Nos, los representantes del *pueblo trabajador*", una sutil diferencia respecto a los demás textos provinciales y al nacional. La Convención Constituyente de La Pampa decidió nombrar a la nueva provincia como "Eva Perón", mientras que la chaqueña designó a su provincia como "Presidente Perón"; Misiones conservó su nombre histórico.

En la Constitución de la provincia Presidente Perón (Chaco) la primera sección abarcaba cuatro capítulos: "Declaraciones generales, derechos, deberes y garantías"; "Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura"; "Educación e instrucción" y "Función social de la propiedad, régimen económico y de los servicios públicos"; mientras que en la provincia de Eva Perón (La Pampa) se incluyeron dos capítulos más: se desdobla el capítulo I en dos capítulos: capítulo I "Declaraciones Generales" y capítulo II "Derechos, deberes y garantías", y se agrega un capítulo más dedicado a "Salud pública" (art. 28). La Constitución de Misiones es idéntica a la de Presidente Perón, pero agrega un último capítulo dedicado también a "Salud pública" (arts. 27 y 28).

Con respecto a los *derechos sociales*, las tres Constituciones incorporan un artículo idéntico que establece que

> la Provincia reconoce e incorpora en toda su amplitud los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura que declara el art. 37 de la Constitución nacional, y adoptará los medios legales necesarios

para la realización efectiva de tales derechos (Eva Perón, art. 19; Presidente Perón, art. 19 y Misiones, art. 18).

A continuación transcriben íntegramente el extenso artículo 37 CN.

Como novedad, estas constituciones incluyen los derechos del niño: "El niño tiene derecho a la formación física, intelectual y moral. Incumbe a los padres la obligación de procurar a esta formación, y la provincia concurrirá con ellos mediante los establecimientos oficiales que a tal efecto establecerán las leyes. En caso de incapacidad notoria o negligencia de los padres en el desempeño de estos deberes, la provincia proveerá lo necesario para evitar el desamparo infantil y proteger los derechos del niño" (Eva Perón, art. 20; Presidente Perón, art. 20 y Misiones, art. 19).

Por último, en relación a los *derechos económicos*, los tres textos incluyen idénticas previsiones sobre la función social de la propiedad privada (Eva Perón, art. 23; Presidente Perón, art. 23 y Misiones, art. 19) y sobre servicios públicos (Eva Perón, art. 27; Presidente Perón, art. 27 y Misiones, art. 26), siendo en todos los casos, el mismo texto que el de la Constitución Nacional.

6. La derogación de las constituciones provinciales y el retorno a las viejas constituciones. Los intentos por "retomar" las constituciones del 49 en el ciclo constituyente de 1980

Producido el Golpe de Estado el 16 de septiembre de 1955, encabezado por Eduardo Lonardi y Pedro Eugenio Aramburu, el nuevo gobierno de facto decidió, a través de una simple proclama, dejar sin efecto la reforma constitucional operada en 1949 y, mediante un decreto del poder ejecutivo, convocar a una convención constituyente para reformar el texto de 1853/60.

En la famosa Proclama del 27 de abril de 1956, "en ejercicio de sus poderes revolucionarios", el gobierno *de facto* declara "vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898 y exclusión de la de 1949". Su artículo 3 declaraba "vigentes las Constituciones provinciales anteriores al régimen depuesto", y el artículo 4 dejaba "sin efecto las Constituciones sancionadas para las provincias de Chaco, La Pampa y Misiones", que

habían sido sus primeras (y por tanto, únicas) Constituciones. Además, se les restituía el nombre que tenían cuando eran territorios nacionales.

El restablecimiento del texto constitucional nacional de 1853 no es, sin embargo, total, ya que se encontraría parcialmente supeditado a las disposiciones del gobierno *de facto*, sin olvidar, claro, que se trataba en sí mismo de un gobierno instaurado al margen del orden constitucional. Como consecuencia de este acto, el derecho constitucional argentino se retrotrae a 1946, restableciéndose todas las Constituciones vigentes a ese momento.

Como es sabido, un año más tarde se produce la reforma Constitucional federal, que incorporará el artículo 14 *nuevo* o *bis*, un pequeño compendio de los derechos sociales, principalmente laborales y previsionales, y el reconocimiento dentro de las atribuciones del Congreso de la Nación de dictar los códigos "del trabajo y seguridad social" (art. 67, inc. 11), quedando desde este momento como competencia delegada y exclusiva del gobierno federal –prohibida, por tanto, a las provincias–.

Si bien este nuevo gobierno se había empecinado en una política de "borrón y cuenta nueva", intentando deshacer todo rastro del gobierno justicialista, los hechos terminaron por mostrar una realidad totalmente distinta. Las provincias pronto se vieron con textos constitucionales arcaicos, desfasados con la época que se vivía. En un intento por recuperar parte de aquel constitucionalismo social se llevaron a cabo una serie de reformas constitucionales en las provincias. Este ciclo se dio, sin embargo, en el marco de un contexto político, económico, social e institucional débil e inestable, lo que en muchos casos atentó contra la plena incorporación de los nuevos derechos.

Así, un conjunto de provincias históricas decidió avanzar en la reforma de sus textos, los restablecidos después de la derogación de las constituciones de 1949: Corrientes y Santiago del Estero en 1960, Santa Fe y San Luis en 1962 y Catamarca en 1965. Estas reformas no fueron muy significativas y se limitaron a reconocer algunos de los derechos sociales. En el caso de San Luis, por ejemplo, la Convención logró introducir algunos pocos cambios antes de finalizar intempestivamente su labor por el advenimiento del golpe de Estado de 1962 (Altavilla, 2019). Por el otro lado, las provincias nuevas fueron convocadas (mediante Decreto-Ley N° 4347 del 26 de abril de 1957) a elegir convencionales constituyentes para darse sus nuevas Constituciones. Son aquellas provincias que habían sido creadas en junio de 1955 y que, por

el golpe de Estado de septiembre de ese mismo año, no pudieron avanzar con el proceso constituyente: Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz, que sancionan sus primeras constituciones en 1957. A estas se suman las provincias del Chaco (1956), Misiones (1958) y La Pampa (1960), que habían quedado sin constitución tras la Proclama de 1956.

Este ciclo fue muy importante, porque significó un gran avance en cuestiones como el reconocimiento de los partidos políticos, la plena autonomía a los municipios, la regulación de institutos de democracia semidirecta, como la iniciativa popular, la consulta popular y el referéndum, la inserción del defensor del pueblo, entre otras muchas disposiciones de gran relevancia.

Veinte años más tarde, y ya en un contexto de redemocratización, las provincias vuelven a iniciar otro ciclo constituyente. En un contexto mucho más calmo y normalizado, con participación pluralista de todos los sectores de la sociedad, sin proscripciones ni limitaciones externas, un grupo importante de provincias modifican sus textos constitucionales. Resulta muy interesante observar cómo el producto de las reformas producidas durante la segunda mitad de la década de 1980 tiene un paralelismo y una curiosa similitud con los textos constitucionales del 49. No faltaron voces que se alzaran en favor de la *restitución* de las constituciones de 1949 en las distintas convenciones provinciales.[10]

Este nuevo ciclo constituyente –antecedente directo de la reforma constitucional de 1994– incorporó a los textos constitucionales provinciales los derechos de *segunda generación* junto con los de *tercera generación* y se inscribe dentro del proceso de la *internacionalización* de los derechos humanos, ya que varias provincias incluyeron en sus textos constitucionales disposiciones relativas a Tratados Internacionales de Derechos Humanos.[11] Se reconocen

10. En 2014, la Legislatura de la provincia de Misiones declaró que su primera constitución fue la de 1954, declarando el "Día del Provinciano Misionero" el 17 de noviembre en conmemoración a la sanción de la Primera Constitución Provincial del año 1954, y no la de 1958.

11. La Constitución de San Luis de 1987 prescribe que "Todos los habitantes gozan de los derechos y garantías consagrados por esta Constitución de conformidad con las leyes que reglamentan razonablemente su ejercicio. Los principios, declaraciones, derechos y garantías contenidos en ella no pueden ser alterados por disposición alguna. Tales enunciaciones no son negatorias de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen de la libertad, igualdad y dignidad de la persona humana, de los requerimientos de la justicia social, de principios de la democracia, de la soberanía del pueblo, de la forma republicana de gobierno, de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados universales o regionales de derechos humanos ratificados por la Nación*" (art. 11). Córdoba, en su última disposición transitoria ordena que "toda

explícitamente derechos sociales (derechos del trabajador, asociaciones gremiales, de la niñez, la mujer, ancianidad y discapacitados), políticos (sufragio igual, universal, secreto y obligatorio, garantías electorales, etc.), junto con los derechos de tercera generación (de usuarios y consumidores, sobre medioambiente, etc.); la incorporación de garantías constitucionales como el habeas corpus, habeas data y el amparo (en sus distintas modalidades); el reconocimiento de institutos de democracia directa y semidirecta (como la consulta popular, el referéndum, la iniciativa popular, la revocatoria popular), reconocimiento de los partidos políticos e instancias de participación ciudadana.

Bibliografía

Ábalos, G. (2009). La constitución de Mendoza. Comentarios históricos, normativos y jurisprudenciales. En M. Midón (dir.), *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas* (pp. 273-292). Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Alonso, A. (2007). Política y construcción de la ciudadanía en el Territorio Nacional de La Pampa durante el peronismo. En *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia,* Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Tucumán.

Altavilla, C. (2011). *Federalismo y Sistema de Partidos en Argentina. Determinantes institucionales en la distribución del poder político*. Saarbrücken: EAE.

----- (2016). *Conflicto y Coordinación política en las Relaciones Intergubernamentales en Argentina. Un análisis neoinstitucional a través del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos* (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.

----- (2018). Desproporcionalidad territorial en el federalismo argentino. Algunas consideraciones acerca de la (sobre)representación en la Cámara de Diputados de la Nación. *Anuario XVIII (2017) Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*. Recuperado de https://derecho.unc.edu.ar/anuarios-del-c-i-j-s/

----- (2019). Estudio Introductorio: Historia Constitucional de la Provincia de San Luis (1810-2018). En C. Altavilla, *Compendio Constitucional de la Provincia de San Luis (1810-2018)*. San Luis: Editorial San Luis Libro (en prensa).

edición oficial de esta Constitución debe llevar anexos los textos de la ‘Declaración Universal de los Derechos del Hombre’, de la Organización de las Naciones Unidas del año 1948 y la parte declarativa de derechos de la ‘Convención Americana sobre Derechos Humanos’ (Preámbulo y Parte I), suscripta en San José de Costa Rica en 1969, aprobada por la República Argentina a través de la ley de 1984, a la cual adhirió esta de Córdoba por ley N° 7098 de 1985”.

Barrera Buteler, G. (2011). Atribuciones de las provincias en materia de declaraciones, derechos y garantías. En A. Hernández y G. Barrera Buteler, *Derecho Público Provincial* (pp. 210-220). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Berraz Montyn, C. (1950). *La Constitución Justicialista de Santa Fe. Notas a las reformas constitucionales de 1949 de la provincia de Santa Fe. Fuentes y concordancias*. Santa Fe: Imprenta de la Provincia.

Bidart Campos, G. (1998). *Manual de la Constitución Reformada*: *tomo I*. Buenos Aires: Ediar.

Etchenique, J. (2003). *Pampa Central. Segunda parte (1925-1952): movimiento provincialista y sociedad global*. Santa Rosa: Departamento de Investigaciones Culturales.

Etchichuri, H. (2013). *Igualdad desatada: la exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución Argentina*. Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Ferreyra Videla, E. (1952). *Principios que informan a la Constitución Nacional reformada en 1949, en lo económico y social*. Ministerio de Educación de la Nación: Universidad Nacional de Córdoba.

Frías, P. J. et al (1989). *Las nuevas constituciones provinciales*. Buenos Aires: Depalma.

Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: tomo 2*. Buenos Aires: F.D.A.

Hernández, A. (s/f). Breve reseña de antecedentes constitucionales en la Provincia de Córdoba. Recuperado de http://www.acader.unc.edu.ar

Palazzani, M. (2012). Evolución constitucional de La Pampa. En J. Ferrari y H. Lell, *Estudios sobre el primer peronismo en La Pampa. Aspectos históricos, políticos, culturales, económicos y legislativos*. Saarbrücken: EAE.

Palazzo, E. (15/04/2016). Federalismo y declaraciones de derechos. Sexta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1949-1955. *El Derecho*, *LIV* (13.936), 1-11.

Pancallo D'Agostino, M. (2009). Realidad actual de la constitución de Misiones a cincuenta años de su sanción. En M. Midón (dir.), *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas* (pp. 293-320). Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Torres Molina, R. (2008). *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Scotti.

Sagüés, N. (2017). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

San Martino de Dromi, M. L. (1988). *Historia Política Argentina (1955-1988): tomo I*. Buenos Aires: Astrea.

Santagati, C. J. (2006). *Manual de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.

Seghesso de López, C. (2003). Historia del Derecho Público Mendocino. En M. G. Ábalos (coord.), *Derecho Público Provincial y Municipal* (pp. 11-62). Buenos Aires: La Ley.

Solar, D. (2016). La mujer sufragante en San Juan: reforma constitucional de 1878. *Revista Dos Puntas*, *VIII*(14), 201-216.

Strada Saenz, G. (1999) Estado y Mercado. En J. Pintos (comp.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 177-210). Buenos Aires: Eudeba.

Urquiza, Y. (18/11/2015). El provinciano misionero y constituciones del 54 y el 58. *Diario Primera Edición*. Recuperado de http://www.primeraedicion.com.ar/nota/208530/el-provinciano-misionero-y-constituciones-del-54-y-el-58/

Zink, M., Moroni, M., Asquini, N. y Folco, M. E. (2011). Historia política, orden institucional y construcción de ciudadanía en La Pampa. En M. S. Di Liscia y A. Lluch (eds.), *Historia de La Pampa: II Sociedad, Política, Economía, de la crisis del treinta al inicio de un nuevo siglo* (pp. 85-131). Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.

Por un constitucionalismo de izquierdas

El legado, bueno y malo, de la Constitución de 1949

Mauro Benente

Introducción

Cochabamba (Bolivia), año 2000. El 4 de abril se inició la *batalla final* para impedir la privatización del agua, se produjeron importantes movilizaciones y se bloquearon rutas en el campo y la ciudad. El jueves 6 de abril, cuando los niveles de movilización estaban en descenso, el gobierno decretó el estado de sitio, ordenó la detención de los referentes de la *Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida*, y la respuesta fue una extraordinaria pueblada con más de sesenta mil personas en la calle, por lo que el gobierno tuvo que anular el proceso de privatización. En el contexto de la *batalla final* se levantó la bandera de una "Asamblea constituyente para cambiar el país sin intermediación política para construir el país en el que queremos vivir" (Gutiérrez Aguilar, 2008: 80; Viaña, 2014: 92).

Santa Cruz de la Sierra-La Paz (Bolivia), año 2002. En el marco de la *Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales*, protagonizada por pueblos indígenas de tierras bajas, el comunicado de prensa del 18 de mayo, dado a conocer cinco días después del inicio de la caminata, exigía la "convocatoria a una asamblea constituyente con la participación de todos los sectores sociales del país sin la exclusiva mediación de los partidos políticos" (AAVV, 2002). Años después, buena parte de las organizaciones recordaba esa acción colectiva en estos términos: "el 13 de mayo de 2002 marca un hito histórico en el país cuando *los excluidos de siempre* iniciamos una marcha inmemorable desde la ciudad de Santa Cruz hacia La Paz, sede de gobierno, con una demanda que no sólo interesaba a los campesinos indígenas originarios sino a toda la pobla-

ción del país: la convocatoria a la asamblea constituyente para refundar Bolivia" (Pacto de Unidad, 2006: 2. Las itálicas me pertenecen).

El Alto (Bolivia), año 2003. Hacia el mes de septiembre tomó estado público que el gobierno de Sánchez de Losada había desempolvado un proyecto para exportar gas licuado a California a través de Chile –país que en la guerra de 1879 se había quedado con la salida al Pacífico de Bolivia–. Esta y otras medidas del gobierno generaron un poderoso descontento, que se tradujo en manifestaciones y cortes de ruta, respondidos con represión y encarcelamiento de referentes de distintas organizaciones. El 8 de mayo en El Alto se inició un paro indefinido, en las calles se escuchaba "Gas, constituyente, renuncia" (Gutiérrez Aguilar, 2008: 254), y tanto la Coordinadora Nacional de la Defensa del Gas como el Movimiento al Socialismo (MAS) publicaron documentos exigiendo la realización de una asamblea constituyente (Gutiérrez Aguilar, 2008: 259-260).

Sucre, 6 de agosto de 2006. En las afueras del Teatro Gran Mariscal, donde se produjo la inauguración de la Asamblea Constituyente, los empleados a cargo de la seguridad del acto pidieron a un grupo de cholitas –campesinas de pollera, manta y sombrero– que se levantaran y se apartaran porque por allí pasarían los constituyentes. "Ellas se levantaron pero no para retirarse, sino para participar del desfile: eran las mujeres constituyentes" (Schavelson, 2012: 1). Dentro del teatro, la presidenta de la Asamblea, Silvia Lazarte Flores, pronunciaba su discurso y recordaba que en los anteriores procesos constituyentes "nosotras como mujeres, nuestros hermanos indígenas *nunca habíamos participado*" (Lazarte Flores, 2012: XXVIII. Las itálicas me pertenecen). Muy por el contrario, continuaba, el proceso constituyente "lo tenemos en nuestras manos, por eso hoy más que nunca ahora, pensamos y lo estamos haciendo nuestra Asamblea Constituyente" (Lazarte Flores, 2012: XXVIII).

¿Qué podemos extraer de estos relatos? ¿Cuáles denominadores identificamos en estos sucesos de la historia reciente de la otrora república de Bolivia, actual Estado Plurinacional de Bolivia? Por una parte, tenemos una constante de demandas y finalmente la puesta en práctica de una Asamblea Constituyente. Por otra parte, esas exigencias se enuncian no en cualquier contexto

sino en un ciclo de movilizaciones y resistencias a las políticas neoliberales. Asimismo, estas voces, estos alaridos, parten de cuerdas vocales con identidades que van desde indígenas hasta partidos políticos de izquierdas, pasando por campesinos y campesinas y coordinadoras multisectoriales. Esos sujetos que gritan son, de acuerdo a los relatos de los y las protagonistas, *los excluidos de siempre*, los que *nunca habían participado*. Para sorpresa de las izquierdas, los *excluidos de siempre* levantaban una bandera que *siempre* había estado asociada a las derechas, a las élites, a los sectores dominantes: la Asamblea Constituyente. ¿Qué podemos extraer de estos relatos? Pues bien, que *los excluidos de siempre* plantearon que sus demandas radicales, muchas de ellas asociadas a las históricas banderas de las izquierdas, sólo podían llevarse a la práctica si se desarrollaba una asamblea constituyente.

Para quienes miramos al derecho desde la izquierda, que *los excluidos de siempre* enuncien sus demandas en términos de derechos y sus exigencias se verbalicen con la gramática de las asambleas constituyentes representa un enorme desafío y una gran responsabilidad: (re)pensar y (re)definir los contornos de una Constitución que emancipe a *los excluidos y las excluidas de siempre*. Pero que los y las emancipe no en su nombre, sino junto con ellos y ellas.

En un contexto en el que la mayor parte de la producción teórica sobre el constitucionalismo está teñida de conservadurismo, o de liberal-conservadurismo, uno de los caminos, sin dudas no el único, para (re)pensar y (re) definir los contornos de una Constitución emancipatoria es revisar los procesos constituyentes de antaño. No tanto para montar una colección de relatos, anécdotas y recuerdos, sino más bien para hacer un *uso* emancipatorio de la historia. Cuando me refiero a desplegar un *uso* emancipatorio de la historia entiendo que resuena *Sobre la utilidad y el perjuicio de la historia para la vida*, la segunda intempestiva de Friedrich Nietzsche, publicada en febrero de 1874. Ya en el propio título se presenta la apuesta de pensar que la historia, o más bien la historiografía, tiene algo así como una *utilidad* o una *ventaja*. Esta perspectiva, mal que le pese a Nietzsche, también puede encontrarse en *Sobre la idea de historia universal en sentido cosmopolita*, obra publicada por Immanuel Kant un siglo antes, en 1784. De acuerdo con Kant, la historia no se puede conocer puesto que sus fenómenos no se presentan a nuestros sentidos, pero sí podemos pensarla, y Kant proponía hacerlo de un modo *útil*, suponiendo la existencia de un progreso de la humanidad. Más allá de estos curiosos aires de familia, Nietzsche

no está interesado en asumir algo así como un progreso de la humanidad. Más bien, su intención es hacer de la historiografía, de ese relato sobre el pasado, algo *útil* para desplegar una existencia jovial, algo *útil* para la vida:

> necesitamos la historia, pero la necesitamos de un modo distinto a la del ocioso maleducado en el jardín del saber, pese a que éste contemple con desprecio nuestras necesidades y las considere rudas y carentes de gracia. Eso quiere decir que necesitamos la historia para la vida y para la acción […] sólo en la medida en que la historia sirve a la vida queremos servirla nosotros (Nietzsche, 1999: 38).

Retomando, pero también redefiniendo estas improntas nietzscheanas, aquí me gustaría concebir la historiografía en términos de *utilidad* para la vida, pero para la vida en común; es decir, para la política. De esta manera, pretendo *usar* la historia del constitucionalismo y los procesos constituyentes, o más específicamente la historia de la Constitución de 1949 en Argentina, de modo emancipatorio. Indagando críticamente aquellos elementos que pueden ser *útiles* para (re)pensar, en la actualidad, un constitucionalismo de izquierdas y desechar aquellos que nada aportan o incluso impiden construir y transitar un sendero emancipatorio. Al revisar la historia de la Constitución de 1949 no me detendré tanto en aquello que efectivamente se plasmó en el articulado, ni tampoco en su corta vigencia,[1] sino que me detendré en los objetivos que intentaron llevarse a la práctica vía una reforma constitucional. Dicho de otro modo, me apartaré de cierta construcción positivista de la historiografía, puesto que tal como advertía Benjamin, "articular históricamente lo pasado no significa conocerlo 'tal y verdaderamente como ha sido'" (1989: 180). La historia se compone de lo efectivamente sucedido, de esos siete años de vigencia de la Constitución peronista, pero también se integra con los sueños y los proyectos que quedaron en ese registro onírico. Para avanzar en un horizonte de emancipación es importante "encender en lo pasado la chispa de la esperanza" (Benjamin, 1989: 180-181), recuperar para el presente esos proyectos emancipadores que fueron derrotados, derogados, que quedaron truncos.

1. La Constitución fue sancionada el 11 de marzo de 1949, pero fue anulada por el gobierno de facto de Pedro Eugenio Aramburu el 27 de abril de 1956, restituyéndose la vigencia de la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898. La anulación no solamente se produjo en el contexto de una dictadura, sino que, para agregar aun mayor ilegalidad, se realizó mediante una proclama.

Seguir a rajatabla la propuesta de Benjamin, pasar el cepillo a contrapelo de la historia para rescatar los sueños de los oprimidos y las oprimidas, implicaría bucear en las grandes profundidades del pasado para rastrear los sueños constitucionales de *los oprimidos de siempre*, de *los oprimidos y oprimidas* de fines de la década de 1940. Dada esta imposibilidad, aquí presentaré las ideas y metas que tuvieron los legisladores al aprobar la Ley N° 13233, que declaró la necesidad de la reforma de la Constitución, y aquellas que se plasmaron en el debate de la Convención Nacional Constituyente. Esta presentación no se realizará a modo de un simple recorrido anecdótico, sino ordenando los argumentos para que, eventualmente, puedan ser *útiles* para (re)pensar un constitucionalismo emancipatorio.

La sanción de la Ley N° 13233 y el funcionamiento de la Convención Nacional Constituyente

En las elecciones de 1946, Juan Domingo Perón accedió a la presidencia con el 53,7% de los votos y su lista de diputados alcanzó el 51,9%, pero gracias al sistema electoral de lista incompleta –o de voto limitado– obtuvo el 69% de las bancas en juego. Por su parte, ganó en trece de las catorce provincias, y como luego dictó la intervención de Corrientes, se garantizó la unanimidad en el Senado. Entre 1946 y 1947 se presentaron en el parlamento cuatro proyectos de reforma constitucional, pero ninguno fue debatido en las Cámaras. En el marco de la campaña de las elecciones de medio término de mayo de 1948, Perón anunció su intención de reformar el texto constitucional, y el resultado electoral arrojó un apoyo del 57,5% de los votos para su lista de diputados, quedándose con el 70% de las bancas en juego. En 1948 se presentaron seis proyectos de declaración de la reforma constitucional, cinco de ellos proponían la inclusión de derechos sociales, la elección directa del Poder Ejecutivo y el Senado y la reelección presidencial, entre otros aspectos que finalmente quedaron plasmados en la reforma. Sin embargo, el proyecto que fue aprobado mediante la Ley N° 13233 solamente declaraba la necesidad de la reforma, sin precisiones sobre los artículos a reformar, algo que fue repudiado por los legisladores de la Unión Cívica Radical (UCR). El proyecto, que no había sido tratado en comisiones, fue debatido en la Cámara

de Diputados en la sesión especial de los días 13 y 14 de agosto de 1948. El debate y la aprobación por unanimidad de la Cámara de Senadores se realizaron el 27 de ese mismo mes. El 5 diciembre se desarrollaron las elecciones para convencionales constituyentes, el Partido Peronista obtuvo 61,3% de los votos, alcanzando 110 de las 158 bancas, mientras que la UCR obtuvo el 26,8% y llegó a los 48 convencionales, que abandonaron la Convención en la tercera sesión ordinaria, el 8 de marzo de 1949 (Negretto, 2015:168-184).

Los convencionales de la UCR se retiraron de la Convención por el supuesto incumplimiento del artículo 30 de la Constitución, que estipula que la necesidad de la reforma "debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros". La Cámara de Diputados estaba integrada por 158 legisladores, y la media sanción se logró con 96 diputados, que representaban más de los dos tercios presentes, pero no alcanzaban los dos tercios de los miembros totales. El argumento central de la UCR, tanto en el debate en la Cámara de Diputados (Uranga en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2676-2677, 2707-2708) como en la Convención, fue que la ley era nula (Proyecto de Resolución en *Diario de Sesiones*, 1949: 39-46), "un tremendo pecado" y una "herejía constitucional" (De la Vega en *Diario de Sesiones*, 1949: 186) y, por tanto, también debían anularse las elecciones del 5 de diciembre y la propia convención,[2] argumentos que son reiterados por varios autores contemporáneos (Badeni, 2006: 184; Dalla Via, 2009: 51; Sabsay, 2011: 49).

Si bien no me interesa detenerme en este asunto, el artículo 30 no aclara cómo deben computarse los dos tercios y, no a modo de justificación sino de mencionar antecedentes, en la reforma de 1860, tanto en Diputados cuanto en el Senado, para sancionar la Ley N° 234 que declaró la necesidad de la reforma el cómputo se realizó sobre los dos tercios presentes y no sobre los totales; y en la de 1866 en Diputados, para la sanción de la Ley N° 171, que

2. Durante el debate, con gran exageración, Lebensohn hizo un paralelismo entre los dos tercios del Congreso de la Nación y del Reichstag durante el nacionalsocialismo: "El advenimiento del hitlerismo en Alemania fué [sic] posible por haberse computado los dos tercios de los presentes. Eliminados los comunistas del Reichstag, una mayoría ocasional que formaba dos tercios abrogó la Constitución de Weimar y concedió plenos poderes al canciller, iniciándose el proceso que condujo a la catástrofe mundial" (Lebensohn en *Diario de Sesiones*, 1949: 151-152). Ver también Lebensohn en *Diario de Sesiones* (1949: 327-330). Un paralelismo con Mussolini, por otras razones, en Vítolo en Cámara de Diputados de la Nación (1948: 2658). Como contrapartida, en un registro notablemente menos exagerado, Sampay acusó al radicalismo de defender "los designios del imperialismo" (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 193).

declaró la necesidad de la reforma, también se computaron los miembros presentes.[3] Asimismo, la UCR sostuvo que el artículo 30 hacía mención a una "declaración" y no a una "ley" (como la N° 13.233) y por ello también debía declararse la nulidad de la Convención (Proyecto de Resolución en *Diario de Sesiones*, 1949: 39-46).[4]

Una reforma que "nace de la calle", con "sabor proletario"

En el debate de la Ley Nº 13233, en la Cámara de Diputados, Vicente Bagnasco –quien luego fue convencional– sostuvo: "esta reforma no es un producto de laboratorio, de seminario […] ella nace de la calle, en favor de las masas que la reivindican como suya, que piden ver sus derechos reconocidos y garantizados en el presente y asegurados en el porvenir" (Bagnasco en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2656). En su intervención en el Senado de la Nación, el ministro del Interior mencionaba que la reforma "se hace con calor y colorido popular" (Ministro del Interior en Senado de la Nación, 1948: 1380). Finalmente, ya en la Convención Constituyente, el convencional Martín planteó que se trataba de una reforma "de sabor proletario" (Martín en *Diario de Sesiones*, 1949: 548).

En comparación con el proceso boliviano reciente, la de 1949 fue una reforma con menos calle, calor popular y olor a proletario. Sin embargo, me interesa remarcar que, así como en la Asamblea Constituyente de Bolivia se reiteró en muchas oportunidades que quienes estaban sancionando una Constitución habían sido históricamente excluidos y excluidas de tal labor, en la Convención de 1949 también se subrayó que muchos estaban allí sin más título que ser obrero. Asimismo, la Convención recibía peticiones par-

3. Por otra parte, vale destacar que la reforma de 1860 sí avasalló ciertas reglas constitucionales, puesto que la Constitución de 1853 estipulaba que durante los primeros diez años de vigencia el texto no se podría reformar, y que cualquier proyecto de declaración de reforma debía iniciarse en la Cámara de Senadores. Sin embargo, la Constitución fue reformada en 1860 –a los siete años de vigencia-, con un proyecto que se inició en la Cámara de Diputados (Benente, 2016).

4. En 1993, la necesidad de la reforma fue declarada por una Ley –la N° 24309– y en el caso "Polino, Héctor y otro c. Poder Ejecutivo" la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó, en una sentencia del 7 de abril de 1994, que la declaración se realizara mediante una ley.

ticulares, que en su gran mayoría eran de organizaciones de trabajadores y de mujeres que reclamaban que derechos vinculados al trabajo, la huelga, la igualdad de géneros, y medidas como reforma agraria y nacionalización de servicios públicos quedaran plasmadas en la Constitución.

Esta carencia de títulos para participar de una Asamblea Constituyente, esta voz de quienes históricamente no habían tenido voz, representa un *escándalo* para los sectores más conservadores, y una interesante lección democratizadora para quienes observamos los procesos constituyentes desde las izquierdas.[5] Para Jacques Rancière aquello que en general denominamos *política* debería llevar otro nombre: *policía* (Rancière, 1995: 15-16). A menudo llamamos *política* a los mecanismos de agregación y consentimiento, a la organización de los poderes, a la distribución de las funciones y los dispositivos que la legitiman, pero Rancière propone utilizar el concepto de *policía* para aludir a este orden (1995: 51). Releyendo *Política* de Aristóteles y retomando una categoría desempolvada por Michel Foucault, define a la *policía* como una administración de los contables y de las partes de la ciudad que se limita a gestionar el recuento de quienes cuentan y el reparto de las partes.[6] Como contrapartida, la *política* desplaza a los cuerpos de los lugares que tenían asignados, torna visible a quienes se encontraban invisibilizados e invisibilizadas, transforma en discurso aquello que era tenido como ruido: la acción *política* "es siempre un modo de manifestación que deshace las divisiones sensibles del orden policial" (1995: 53).

De acuerdo con el orden *policial*, para gobernar resulta necesario poseer algún título: la pertenencia familiar, la riqueza, el conocimiento. Además, la

5. En el caso de Bolivia, además de la presencia de convencionales provenientes de organizaciones obreras, indígenas y campesinas, cabe destacar la paridad de género de la Convención y la Presidencia en manos de una mujer. En la Convención Constituyente de 1949, no solamente no participaron mujeres, sino que ni siquiera pudieron votar: el artículo 4º de la Ley N° 13010, que en 1947 reconoció el derecho de las mujeres a votar, establecía que dentro de los dieciocho meses de su promulgación –prorrogables por seis meses–, el Poder Ejecutivo debía "empadronar, confeccionar e imprimir el padrón electoral femenino de la Nación". Las elecciones para convencionales constituyentes se realizaron el 5 de diciembre de 1948, diecisiete meses después de la sanción de la ley. De esta manera, a nivel nacional, mujeres votaron por primera vez el 11 de noviembre de 1951.

6. La *policía* es la manera en que "se determina en lo sensible la relación entre un común repartido y la repartición de partes exclusivas" (Rancière, 2006a: 70). Esta repartición entre partes "presupone un reparto de lo que es visible y de lo que no lo es, de lo que se escucha y de lo que no se escucha" (Rancière, 2006a: 70-71).

"pendiente natural de la sociedad" (Rancière, 2006b: 11) tiende a que ella sea gobernada bajo la lógica de los inferiores por los superiores, a la vez que tanto "la pendiente natural de los gobiernos, como de quienes legitiman su poder, es pensar la comunidad política sobre este modelo" (2006b: 12). De esta manera, "el orden 'normal' de las cosas es que las comunidades humanas se agrupan bajo el mandato de quienes tienen títulos para mandar" (2006a: 69). El primer título es el filiatorio, el segundo remite a la acumulación de riquezas, y la "evolución 'normal' de las sociedades es el pasaje del gobierno del nacimiento al gobierno de las riquezas" (2006a: 69). Empero la *política* no acompaña ese proceso, no es un epifenómeno del orden *policial*, sino que implica su interrupción: es una anomalía que "existe como desviación respecto a esta evolución normal de las cosas" (2006a: 69). Para el orden *policial* cuyo gobierno depende de un título, la democracia representa un *escándalo*: se apoya en "un título que se refuta a sí mismo" (2005: 47). La democracia, y su ineludible vinculación conceptual con la igualdad, es entonces un "'gobierno' anárquico, fundado sobre nada más que sobre la ausencia de título para gobernar" (2005: 48). La democracia representa

> la indistinción primera de gobernante y gobernado, que se muestra cuando la evidencia del poder natural de los mejores, o de los mejores nacidos, se encuentra despojada de sus prestigios; la ausencia de título particular para el gobierno político de los hombres unidos, incluso precisamente la ausencia de título (2005: 103).

En el marco de los debates parlamentarios y constituyentes, varios discursos enfatizaron la novedad del "sabor proletario" de la Convención, espacio históricamente ocupado por títulos habilitantes –en el caso de la Convención de 1853 por títulos militares, de abogado y clericales–. De esta manera, Vila Vidal –sindicalista del sector bancario– se preguntaba:

> ¿cuándo los gremialistas podíamos pensar encontrarnos en este honorable cuerpo tratando, con las más altas personalidades intelectuales y con auténticos obreros que componen esta histórica Asamblea Constituyente, las responsabilidades de la reforma de nuestra Carta Magna? Nunca, porque bien sabíamos que por no pertenecer a esa casta privilegiada no teníamos ninguna posibilidad de poder ocupar cargos públicos (Vila Vidal en *Diario de Sesiones*, 1949: 542).

Quienes históricamente habían estado ausentes hablaban en primera persona tanto en el Congreso como en la Convención. En muchos casos lucían su ausencia de título para participar y en otros empuñaban títulos que, de alguna manera, representaban la ausencia de títulos: se tomó intervención en el debate como “obrero y trabajador” (González en *Diario de Sesiones*, 1949: 545), en “carácter de modesto obrero” (Giménez en *Diario de Sesiones*, 1949: 546), “con la emoción de argentino y obrero” (Paladino en *Diario de Sesiones*, 1949: 535), “como obrero y argentino” (Correa en *Diario de Sesiones*, 1949: 546), “como viejo militante del movimiento obrero” (Cruz en Cámara de Senadores de la Nación, 1948: 1423), como “hombre sencillo, como hombre de sentido común” (Soler en Sámara de Senadores de la Nación, 1948: 1401), “como hombre de pueblo” (Celiz Díaz en *Diario de Sesiones*, 1949: 545), como parte de “aquellos que otrora nunca pudieron surgir, los sumergidos […] oprimidos […] aquellos a quienes era negado todo mejoramiento” (Celiz Díaz en *Diario de Sesiones*, 1949: 546). Del mismo modo, se subrayaba que “los hombres del interior hemos llegado a esta magna Asamblea desprovistos de los resguardos técnicos y necesarios para intervenir en las discusiones de los artículos que se proyectan, pero eso sí, puedo asegurar tenemos una enorme dosis de entusiasmo revolucionario” (Spachessi en *Diario de Sesiones*, 1949: 504). Remarcando la ausencia de conocimientos técnicos, pero subrayando su pertenencia de clase, Lema resumía la voz de los que históricamente habían sido privados de voz: “no soy hombre de leyes ni conocedor de teorías jurídicas, y no porque yo no hubiera querido serlo. No he podido […] Pero una vida de trabajo honrado es el mejor título para intervenir en este histórico debate” (Lema en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2695).

Si desde las izquierdas tenemos que delinear los contornos de los procesos constituyentes, inevitablemente debemos trazar líneas democráticas. Líneas que maximicen la participación, en especial la de aquellos y aquellas que siempre han estado excluidos y excluidas; que subrayen el protagonismo de quienes carecieron y carecen de título para formar parte de los procesos constituyentes. Pero además de concebir un proceso constituyente democrático, el texto constitucional debe proveer los cimientos para ir más allá de los esquemas de la democracia representativa, temática sobre la que la Constituyente de 1949 no deja buenas enseñanzas.

La (no) democratización de la "parte imponente" de la Constitución

En la sesión del 8 de marzo de 1949, las últimas palabras de un convencional de la UCR fueron "la representación radical desiste de seguir permaneciendo en este debate, que constituye una farsa" (Lebensohn en *Diario de Sesiones*, 1949: 339). Si bien el discurso de Lebensohn atacó varios puntos de la reforma, el último, el reiterado y subrayado justo antes del citado cierre, fue el rechazo a una nueva Constitución sólo concebida "con el espíritu de posibilitar la reelección de Perón" (Lebensohn en *Diario de Sesiones*, 1949: 339).

Una buena parte de las concepciones de la democracia que aparecen o subyacen al debate, se encuentran alrededor de la modificación del artículo 77 de la Constitución, tendiente a posibilitar la reelección indefinida del Poder Ejecutivo. En menor medida, estas concepciones también se traslucen en la anulación de las elecciones indirectas del Poder Ejecutivo y del Senado de la Nación.[7] De todas maneras, antes de evaluar críticamente los alcances del debate, me gustaría plantear, muy brevemente, desde dónde creo que las izquierdas debemos concebir las democracias.

En mayor o en menor medida, creo que las tradiciones de izquierdas hacen propias, crítica o acríticamente, ciertas referencias de Marx y Engels sobre el Estado, y de este y Lenin sobre la democracia representativa. Si bien aquí no puedo detenerme en profundidad sobre esta temática, no tomaré como punto de partida estas matrices más clásicas, sino la propuesta –o relectura– de un *socialismo democrático*, que no debe confundirse con una vía parlamentaria al socialismo (Poulantzas, 1978: 286-287), acuñada por Nicos Poulantzas.

En discusión con la teoría de la dualidad de poderes enunciada por Lenin, hacia fines de la década de 1970, Poulantzas sostenía que el objetivo del socialismo no debía ser la destrucción del Estado, sino el desarrollo de poderosas transformaciones para avanzar en una democracia representativa radicalizada, pero articulada con prácticas de democracia directa. El desafío era

7. Un importante retroceso en términos democráticos fue la supresión del juicio por jurados. De todas maneras, su justificación se hizo en torno a la falta de eficacia de la norma constitucional y no a la luz de ninguna teoría de la democracia (Bustos Fierro en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2700-2701; Giardulli en *Diario de Sesiones*, 1949: 372).

> emprender una transformación radical del Estado articulando la ampliación y la profundización de las instituciones de la democracia representativa y de las libertades (que fueron también una conquista de las masas populares) con el despliegue de las formas de democracia directa de base y el enjambre de los focos autogestionarios (1978: 283).

Con aires de familia, y para la misma época, Ralph Miliband proponía reformar profundamente las estructuras estatales, y por ello indicaba que la oposición entre reformismo y vía violenta al socialismo no se encontraba correctamente planteada. El objetivo era establecer mecanismos de interrelación entre las estructuras gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, para lo cual era necesario diseñar una "red flexible y compleja de órganos de participación popular que operen en toda la sociedad civil y cuyo objetivo no sea *reemplazar* al Estado sino *complementarlo*" (Miliband, 1978: 238). Esto exige profundas reformas en las estructuras y en el personal del Estado, la creación de órganos de participación popular, y entonces la "estrategia 'reformista', al menos así entendida, puede producir una combinación entre dirección y democracia suficientemente eficaz para mantener a raya a las fuerzas conservadoras y crear las condiciones que permitan avanzar en un proceso de transición" (Miliband, 1978: 239).

La propuesta de un *socialismo democrático* no se asemeja completamente, pero guarda aires de familia con una democracia entendida de modo *radical, revolucionaria, absoluta*, tal como Antonio Negri la construye a la luz de la obra de Spinoza –y en menor medida de Maquiavelo y Marx–. En *La anomalía salvaje*, oponía esta conceptualización de la democracia al Estado de derecho (Negri, 1993: 20), y aclaraba que mientras Spinoza era catalogado de modo diverso como monárquico constitucional, aristócrata o demócrata, en términos estrictos su problema teórico no era "de formas de gobierno, sino de formas de la liberación" (1993: 362). Por su parte, en *El poder constituyente*, vinculó la noción de democracia *absoluta* con la de poder constituyente (2015: 39, 54) y la opuso al paradigma del constitucionalismo: "democracia es de hecho una teoría del gobierno absoluto, mientras que el constitucionalismo es una teoría del gobierno limitado y, por lo tanto, limitando la práctica de la democracia" (2015: 28). Ya en compañía de Michael Hardt, enfrentó la democracia *absoluta* y *radical* a la representación (Hardt y Negri, 2004a: 280-282, 2004b, 2009:

304-306, 346-347) y a la soberanía (Hardt y Negri, 2004a: 374-377, 2004b), y lo interesante es que en este elenco de oposiciones está en juego la premisa según la cual "la democracia no solo es cuestión de estructuras y relaciones formales, sino también de contenidos sociales, de cómo nos relacionamos los unos con los otros, de cómo producimos juntos" (Hardt y Negri, 2004a: 123).

La democracia está atravesada por una *ambivalencia* y resulta necesario distinguir entre la democracia como *régimen* o forma de gobierno, es decir, como modalidad "de gestión de la unidad del Estado y del poder" (Negri, 2008: 151), y la democracia como *resistencia*, "como proyecto, como *praxis* democrática, como 'reforma' del gobierno" (Negri, 2008: 152). La democracia no puede comprenderse solo como el *régimen* en el cual los/as ciudadanos/as eligen periódicamente a las autoridades competentes para legislar, sino que su definición debe incorporar las modalidades de *resistencia*, el elenco de prácticas tendientes a tornar más democrático al *régimen* democrático, a democratizar la democracia.

De acuerdo a lo anterior, me parece que desde las izquierdas debemos pensar a la democracia bajo un doble movimiento: por una parte, de vinculación de los mecanismos de la democracia representativa con las lógicas de la democracia de base; por otra, apostando a que las prácticas de la democracia de base democraticen constante e ininterrumpidamente la democracia representativa, la democracia en tanto *régimen*.

En los debates de 1949, buena parte de las discusiones sobre el tenor de la democracia aparecen a la luz de la introducción de la reelección indefinida de la fórmula presidencial. De esta manera, desde la UCR se aludió al sistema como un "presidencialismo autocrático" (Proyecto de Resolución en *Diario de Sesiones*, 1949: 120), se sostuvo que dentro de una concepción democrática no cabe "un Poder Ejecutivo fuerte y con facultades de 'plenos poderes'" (Sobral en *Diario de Sesiones*, 1949: 288). Asimismo, buena parte de los autores de cabecera de derecho constitucional remarcan que "el propósito fundamental de la enmienda consiste en autorizar la reelección del presidente" (Bidart Campos, 1977:163).[8]

8. Ver también, Dalla Vía (2009: 51) y Badeni (2006: 184). Con mayor densidad y prolijidad teórica, ver Negretto (2015: 168-184).

Estas críticas sobre la modificación del artículo 77 de la Constitución se hicieron en un escenario en el cual el gobierno peronista era tildado, indistinta y confusamente, como absolutista, autoritario y totalitario. En este sentido, hacia el final de su exposición, el convencional Sobral, miembro informante de la minoría de la Convención Revisora, planteó la dicotomía que estructuró las intervenciones de la UCR: de un lado la propuesta de "filiación democrática" que tiene su raíz en la Revolución de Mayo de 1810; del otro, "la absolutista, la de los Austrias y Felipes, la teocrática" (Sobral en *Diario de Sesiones*, 1949: 306). En la fundamentación del Proyecto de Resolución que presentó el radicalismo para desestimar la reforma de la Constitución y dar por terminadas las deliberaciones, se leía que desde 1930 no existía democracia sino un "electoralismo de planificación policial", que oscilaba entre "oligarquías burocráticas" y "gobiernos militares de ribete totalitario" (Proyecto de Resolución en *Diario de Sesiones*, 1949: 119), mirada que ya había sido enunciada en el debate en la Cámara de Diputados, cuando Rojas había trazado una continuidad entre el golpe de 1930 y el gobierno peronista (Rojas en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2696). Además, el Proyecto subrayaba que la reforma se sustentaba en un "humanismo totalitario", haciendo del "Estado actual contemporáneo, un instrumento político totalitario" (Proyecto de Resolución en *Diario de Sesiones*, 1949: 120). En el mismo orden de ideas, se denunciaron las trampas en el reglamento para imprimir una orientación totalitaria en la reforma (Parry en *Diario de Sesiones*, 1949: 87), se acusó a Arturo Sampay de ser "el teórico del absolutismo que se impone en la Constitución argentina" (Sobral en *Diario de Sesiones*, 1949: 293), se sostuvo que la reforma se llevaba adelante en un "contexto de dictadura instaurada de hecho" (Sobral en *Diario de Sesiones*, 1949: 300), en un escenario de "una falta de libertad argentina innegable" (Balbín en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2670), en "un clima enrarecido para poder respirar el aire limpio de la libertad necesaria" (López Serrot, en Cámara de Diputados de la Nación: 1948: 2692), motorizado por un peronismo que desarrollaba una "concepción totalitaria de gobierno" (Rojas en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2697).

Es posible discutir y criticar ciertos tintes autoritarios de algunas prácticas del gobierno peronista, y son debatibles los niveles de autoridad que resultan necesarios para avanzar en cambios radicales, resistidos con prácticas

que también lucen altas dosis de autoritarismo. Aquello que no creo que esté sujeto a debates conceptuales consistentes es la caracterización del gobierno peronista como absolutista o totalitario, rótulos que quizá pueden permitirse en el juego de la arena política, pero causan asombro en trabajos (supuestamente) académicos dedicados al estudio del constitucionalismo. De esta manera, resulta bastante irresponsable que Germán Bidart Campos afirme que la reforma "alteró la democracia como forma de Estado, suplantándola por un totalitarismo" (1986: 116), y que Gregorio Badeni sostenga que se llevó adelante bajo "la influencia del fascismo italiano y cierta cuota de resentimiento social propia del nacional socialismo alemán" (2006: 185).

Por su parte, y como era de esperar, el Partido Peronista reivindicó la reforma del entonces artículo 77. Tanto en el debate de la Cámara de Diputados como en la Convención se citó una carta en la cual Juan Bautista Alberdi le confesaba al entonces presidente Justo José de Urquiza el arrepentimiento por haber incluido la cláusula de no reelección (Colom en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2674; Valenzuela en *Diario de Sesiones*, 1949: 454; Cámpora en *Diario de Sesiones*, 1949: 469). Asimismo, se planteó que la no reelección era contraria a la democracia "porque si el pueblo elige a los sujetos del poder político, es contradictorio que la Constitución le impida hacerlo con determinada persona" (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 289). De esta manera, la democracia se constituye con "los comicios puros y libérrimos y la omnímoda potestad del pueblo para elegir a quien quiera, sin limitaciones" (Valenzuela en *Diario de Sesiones*, 1949: 454). Para avanzar en una profunda reforma democrática había que "dejar que el pueblo ejerza su voluntad electoral sin limitaciones de ninguna especie" (Cámpora en *Diario de Sesiones*, 1949: 470). En el mismo orden de ideas, si el pueblo se veía imposibilitado de elegir a quien deseara, podría rebajar su confianza en el sistema democrático: la reforma debía contemplar la

> reelección presidencial, cuando, como actualmente, el guía de un pueblo es la figura insustituible para evitar que la enorme masa popular, privada del hombre que sintetiza sus anhelos, sus esperanzas y su fe, se desoriente o decepcione, y se aleje de las normas democráticas (Vallejo en Cámara de Senadores de la Nación, 1948: 1422).

Además, se agregó que en el marco del "proceso revolucionario de superación del liberalismo burgués" resultaba urgente una "reforma constitucional que posibilite la reelección presidencial" (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 291). Dicho de otro modo, detener la reelección presidencial implicaba frenar la revolución en curso.[9] Por su parte, en sintonía con la necesidad de consolidar el autodenominado proceso revolucionario, otro de los argumentos indicaba que para dar forma a un Estado fuerte era necesario diseñar un Poder Ejecutivo poderoso:

> un Poder Ejecutivo débil, significaría inevitablemente un Estado débil que llenará mal su función de protección de los individuos y de la colectividad contra las fuerzas políticas, económicas y sociales que, desde dentro y desde fuera del Estado, tratan de acapararlos, de explotarlos y de oprimirlos (Bagnasco en *Diario de Sesiones*, 1949: 350).[10]

Finalmente, en términos más generales, se postuló que la inexistencia del incentivo a la reelección desincentivaba el desarrollo de un buen gobierno (Valenzuela en *Diario de Sesiones*, 1949: 451-452).

Estas argumentaciones en vistas de suprimir la prohibición de reelección se realizaron en un escenario en el cual, a pesar de marcar importantes y radicales diferencias con la Constitución de 1853 –algunas de las cuales mencionaré más adelante–, los legisladores y convencionales peronistas reivindicaron su modelo representativo y republicano. De esta manera, el miembro informante en la Cámara de Senadores, el constitucionalista Pablo Ramella, sostenía que existían ciertos temores sobre una posible reforma del sistema de gobierno, pero "no hay nada más falso que esa suposición, pues, al contrario el movimiento peronista se propone afirmar nuestro régimen republicano, re-

9. De esta manera, "cada vez que un auténtico revolucionario llega a la Presidencia de la República, estas fuerzas [las del liberalismo burgués] especulan con la brevedad de su mandato, con la renovación presidencial, para efectuar entonces una contrarrevolución incruenta. Esto fue lo que sucedió con Hipólito Yrigoyen" (Luder en *Diario de Sesiones*, 1949: 342). En el mismo orden de ideas, en el debate en la Cámara de Diputados, García se preguntaba: si en 1922 no hubiera existido el actual artículo 77 y el radicalismo hubiera reelegido a Yrigoyen, ¿cuántos males se hubieran evitado?" (García en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2691).

10. La supresión del Colegio Electoral y la consecuente elección directa del Poder Ejecutivo también lo dotaba de mayor poder, "convirtiéndose en un auténtico titular de la voluntad del pueblo" (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 363).

presentativo, federal" (Ramella en Cámara de Senadores de la Nación, 1948: 1374). Así, "en el orden puramente político la reforma, entonces, no va a ser substancial sino que se mantendrá la arquitectura de nuestro actual régimen de gobierno" (Ramella en Cámara de Senadores de la Nación, 1948: 1374). En el mismo orden de ideas, John William Cooke –quien podría ser tenido como un peronista de izquierdas– reiteraba que "lo esencial, lo que un autor ha llamado la 'parte imponente' de la Constitución, ha de mantenerse [...] El sistema representativo, republicano y democrático no ha de tocarse" (Cooke en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2683).[11] En general, estas argumentaciones se desplegaron a modo de autodefensa, de respuesta a las acusaciones de la UCR. Sin embargo, este mecanismo inmunitario se volvió una enfermedad autoinmune puesto que, desde una perspectiva de izquierdas, emancipatoria, uno de los primeros movimientos de una reforma constitucional debe ser la democratización de los mecanismos de representación, la democratización de la "parte imponente" de la Constitución.

El fenómeno de los liderazgos en el marco de los procesos populares, o incluso emancipatorios, merecería un trabajo apartado. Sin embargo, creo que los déficits democráticos no estuvieron en la habilitación de la reelección presidencial, sino en no haber reformado ni democratizado los mecanismos de representación. Incluso admitiendo la necesidad de consolidar un Estado fuerte para disputar con los poderes fácticos, esto no se logra (únicamente) constituyendo un Poder Ejecutivo fuerte y con posibilidad de reelección,[12] sino fundamentalmente vinculando a las estructuras estatales con las organizaciones populares de base. Sin negar, necesariamente, la importancia de los liderazgos, la "parte imponente" de la Constitución debería haberse re-

11. En su intervención en la Cámara de Senadores, el Ministro del Interior reiteraba: "El Poder Ejecutivo considera que la reforma constitucional puede satisfacer con amplitud las exigencias actuales de la Nación, sin afectar en lo más mínimo los principios fundamentales que sustentan nuestro régimen de gobierno" (Ministro del Interior en Cámara de Senadores de la Nación, 1948: 1380). Ver también Ministro de Relaciones Exteriores y Culto en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1393), Mathus Hoyos en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1413), Amelotti en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1418), Gómez de Junco en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1424).

12. Si bien merecería un tratamiento más detallado, desde una perspectiva de izquierdas, la consolidación de un Poder Ejecutivo fuerte no debería incluir –al menos en principio– la facultad de limitar ciertas garantías constitucionales, tal como se estableció con la inclusión del estado de prevención y alarma (artículos 34 y 83, inciso 19).

formado en vistas de incentivar e institucionalizar la participación popular, y vincularla con las instituciones representativas, incluso las ejecutivas.

En "¿Qué Constitución tiene la Argentina y cuál debería tener?", una conferencia dictada en Tucumán y luego publicada en 1973 en *Constitución y pueblo,* Sampay –un Sampay más de izquierdas que el de fines de la década de 1940–, realizaba una autocrítica en estos términos:

> La reforma constitucional de 1949 no organizó adecuadamente el predominio y el ejercicio del poder político por los sectores populares, debido, primero, a la confianza que los sectores populares triunfantes tenían en la conducción carismática de Perón, y segundo, al celoso cuidado que el propio Perón ponía para que no se formara paralelamente al gobierno legal un coadyuvante poder real de esos sectores populares (2012a: 101).

En su discurso en la Cámara de Diputados, con mucha pertinencia, Cooke subrayó que las élites que sancionaron la Constitución de 1853 "endosaron al pueblo la minoría de edad, estableciendo que no estaba capacitado para el manejo de la cosa pública" (Cooke en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2683). Según entiendo, en el marco de la Constituyente de 1949 no estaba presente esta concepción sobre el pueblo, pero más allá de la supresión de la elección indirecta del Poder Ejecutivo y el Senado, no se reformaron las instituciones que en 1853 habían sido construidas con esa inspiración antipopular. Un enfoque de izquierdas debe desprenderse del lastre antipopular con la que está cargada la tradición del constitucionalismo, debe democratizar el régimen democrático, vinculando las instituciones estatales con las prácticas y organizaciones democráticas de base. Sin embargo, sobre este asunto, el proceso constituyente de 1949 no deja ningún legado para recuperar, sino que –posiblemente sin intenciones– suma algunos kilos más a ese pesado lastre.

En el plano de la democratización del régimen democrático, es difícil hacer un *uso* emancipatorio de los alcances de la reforma constitucional de 1949. De todas maneras, creo que es importante recuperar el modo en que se expuso que las desigualdades y opresiones en el plano económico impiden el desarrollo de una democracia vigorosa.

Una Constitución que no sonríe a las masas. Liberalismo y democracia

En las intervenciones del Parlamento y de la Convención Nacional Constituyente, el peronismo asoció el liberalismo plasmado en la Constitución de 1853 con el individualismo, y asimiló este individualismo al egoísmo. Creo que estas asociaciones y asimilaciones no son tan apropiadas –mucho menos para el actual liberalismo igualitario–, e incluso algunos referentes de la UCR acertaron al sugerir que el liberalismo no se puede reducir al liberalismo económico (Uranga en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2679, Sobral en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2687). Sin embargo, no quisiera detenerme en estas críticas al liberalismo, que fueron las más reiteradas, sino en aquellas que remarcaron las inconsistencias entre un liberalismo económico y una democracia radical, y en las que enfatizaron cómo ciertos derechos formales materialmente solo podían ser ejercidos por los sectores más acomodados de la sociedad.

En el discurso ante la Convención, Perón subrayó que la democracia liberal no estaba contemplando la situación de los trabajadores, que "nunca había calculado sus problemas" (Perón en *Diario de Sesiones*, 1949: 29). Esta desatención de la democracia liberal respecto de las dimensiones materiales fue explicada por Sampay a partir de la ruptura entre el plano económico y el plano político que inspiró el texto constitucional:

> La constitución de 1853 escinde el dominio económicosocial [sic] concebido como el campo reservado a las iniciativas libres y apolíticas, y el dominio político, reducido a las funciones estrictamente indispensables para reestablecer las condiciones necesarias para el libre juego de los intereses privados (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 269).

De todas maneras, no se trataba solamente de una escisión entre planos, sino que en el dominio económico existía un sometimiento que imposibilitaba el desarrollo de una verdadera soberanía política: existía "una falsa independencia política, producto de una falta absoluta de libertad económica, de la que resultaba una situación general de subordinación a los intereses extranjeros" (Teisaire en *Diario de Sesiones*, 1949: 355). Sin justicia social no

era posible alcanzar la soberanía política (Valenzuela en *Diario de Sesiones*, 1949: 312), o planteado de modo inverso: "el pueblo argentino no será dueño de su destino hasta tanto no logre someter a su decisión política las fuerzas organizadas del poder económico" (Luder en *Diario de Sesiones*, 1949: 342). El liberalismo declaraba una serie de derechos, pero eran "un mero lujo para los favorecidos por la fortuna" (Valenzuela en *Diario de Sesiones*, 1949: 314), por lo que la consagración de libertades de la Constitución de 1853 se fue transformando en "la licencia o en la libertad sólo para los privilegiados" (Longhi en *Diario de Sesiones*, 1949: 540-541). En este escenario, "la libertad es una ficción si no hay libertad económica. No puede hablar de derechos, ni puede reclamar libertad ni igualdad quien tiene que humillarse para pedir limosna, y en esas condiciones no se le reconocen derechos" (Longhi en *Diario de Sesiones*, 1949: 541). De esta manera, "la Constitución es una viejita que sonreía en su juventud a todos los hombres de aquella época, y poco a poco los años han ido arrugando su rostro. Hoy no les sonríe a las masas trabajadoras" (Gómez del Junco en Cámara de Senadores de la Nación, 1948: 1424).

Con este panorama, en su intervención en la Cámara de Diputados, el ministro Ángel Borlenghi enfatizaba que para avanzar en una Constitución democrática era necesario apartarse de los mencionados defectos liberales:

> El liberalismo ha sido superado, ha cumplido su ciclo, ha beneficiado a una clase social, ha perjudicado, indiscutiblemente, a la otra clase social, a la mayoría del pueblo trabajador y, en la actualidad, tiene también que ceder paso y dar lugar al pueblo, a la masa, al elaborar una auténtica constitución democrática (Ministro del Interior en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2703).

Frente a este diagnóstico, Sampay proponía no anular el sistema de derechos del liberalismo, sino lograr que fuera materialmente ejercido por todos, alcanzando así aquello que en varias intervenciones del debate se lee como democracia social –por oposición a la liberal–.[13] La reforma, entonces, se proponía constitucionalizar la

13. En este sentido, Díaz de Vivar en Cámara de Diputados de la Nación (1948: 2667). Asimismo, en el discurso ante la Convención, Perón había sostenido: "Mientras se fundaban los grandes capitalismos, el pueblo permaneció aislado y expectante. Después, frente a la explotación, fortaleció su propio descontento. Hoy no es posible pensar organizarse sin el pueblo, ni organizar un Estado de minorías para entregar a unos

> conversión de la democracia política en democracia social […] [porque] los progresos de los ciudadanos en los dominios jurídico y político son ilusorios si el sistema económico no está en condiciones de asegurarles la posibilidad de trabajar, de llevar una existencia digna del hombre, y de recibir un salario justo (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 274).

En el mismo orden de ideas, Bagnasco agregaba que

> la democracia, después de haber realizado una obra de liberación jurídica y política del individuo, tiende naturalmente a empresas más vastas y ambiciosas, a la libertad e igualdad económica y social. No reniega por ello de los principios fundamentales e iniciales, pero mira más allá, porque un régimen que no evoluciona es un régimen que ha perdido su vitalidad y que está llamado a desaparecer (Bagnasco en *Diario de Sesiones*, 1949: 345).

Si bien hoy tenemos otro lenguaje disponible, creo que uno de los grandes legados de los debates constituyentes de 1949 es la imposibilidad de pensar el sistema de los derechos y el sistema democrático como esferas situadas solamente en el plano político, y concebir a este completamente desligado del económico. Enunciado de otra manera, la enseñanza indica que "en una verdadera democracia debe existir una distribución equitativa de la riqueza" (Ramella en Cámara de Senadores, 1948: 1375). La distribución y regulación de la riqueza y el capital marcan uno de los legados más relevantes para un constitucionalismo de izquierdas, para *usar* de modo emancipatorio los debates y objetivos de la reforma de 1949.

"Una constitución que permita una economía distinta"

En las elecciones presidenciales de Bolivia del 18 de diciembre de 2005, Evo Morales, candidato del MAS, ganó con el 53,72% de los votos. En su discurso de asunción, se refirió a las luchas de las organizaciones indígenas, al

pocos privilegiados la administración de la libertad. Esto quiere decir que de la democracia liberal hemos pasado a la democracia social" (Perón en *Diario de Sesiones*, 1949: 29).

desastre de las políticas neoliberales, y encontraba en la Asamblea Constituyente una herramienta para "profundizar la democracia donde todos tengamos derecho no solamente a votar sino también a vivir bien, cambiando esas políticas económicas" (Morales Ayma, 2012: 360).

Durante la resistencia a las políticas neoliberales, y en los primeros años del gobierno del MAS, las organizaciones campesinas, indígenas y de trabajadores, así como los funcionarios y las funcionarias del gobierno, insistieron en que la Constitución era un mecanismo para despertar y no regresar a la larga noche neoliberal. Esta asociación entre un nuevo modelo económico y una nueva Constitución también aparece en la gramática de la Constitución de 1949. Es así que, y solo a modo de ejemplo, en su intervención en la Cámara de Diputados, el ministro del Interior recalcaba que había "que estructurar una Constitución que permita una economía distinta: una economía que no esté dominando al país, sino una economía dominada por los intereses de la Nación" (Ministro del Interior en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2706).

La reforma incluyó en el Preámbulo "la irrevocable decisión de constituir una nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana". En vistas de alcanzar la justicia social y avanzar en una nación económicamente libre –que no se confunde con una nación con amplias libertades mercantiles–, se plasmaron en el texto constitucional: la equidad y la proporcionalidad en los impuestos (art. 28); los derechos del trabajador, la familia, la ancianidad, la educación y la cultura (art. 37); la función social de la propiedad (art. 38); el ajuste del capital al servicio de la economía nacional y el bienestar social (art. 39); la intervención y el monopolio estatal en ciertas actividades (art. 40); la propiedad estatal de algunos recursos naturales y servicios públicos (art. 40); el carácter estatal de la banca pública (art. 68, inc. 5); la atribución del Congreso de dictar un código de derecho social (art. 68, inc. 11)[14] y de extinguir el latifundio en vistas de desarrollar la pequeña propiedad agrícola (art. 68, inc. 18).

14. No podré detenerme sobre esta temática, pero me parece importante destacar que el concepto de derecho social aludía a "un proceso de socialización del derecho común" (Nazar en *Diario de Sesiones*, 1949: 520), que trataba de regular y atenuar las desigualdades en y más allá del ámbito laboral. De acuerdo a la explicación de Sampay, el derecho social "tiende a resolver la llamada 'cuestión social', a regular las relaciones y condiciones oriundas de la prestación del trabajo, y a proteger a los económicamente más débiles" (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 444).

Son escasos los trabajos que han abordado el proceso de reforma constitucional de 1949. Dentro de estos pocos trabajos, la mayoría se posiciona desde una defensa tanto del gobierno peronista cuanto de los alcances de la reforma y remarcan que el nuevo diseño institucional se inscribe en un programa gubernamental que instituye al Estado como un agente de regulación del mercado y de distribución de excedentes (Azzali, 2014: 133-168; Cholvis, 2013a: 6-7, 21, 135-154; 2013b: 633-643; Herrera, 2014; Koenig, 2015: 139-148; Ramella, 2004, 2007; Ríos, 2014: 100-104). Por su lado, en otros trabajos dedicados al estudio del peronismo, la reforma se presenta vinculada al modelo de justicia social e intervención estatal en la economía que estaba desarrollando el entonces gobierno (Buchrucker, 1999: 330-334; Del Barco, 1988: 113, 117-122; Eggers Lan, 1973: 84-85, 98-100). Estas aproximaciones conceptuales sobre la reforma de 1949, que subrayan la dimensión económica, coinciden con el modo en que Sampay la define hacia mediados de la década de 1970, cuando en un estudio sobre la historia de los diferentes textos constitucionales argentinos no duda en remarcar que el gran aporte de la Constitución de 1949 fue el cambio de modelo económico:

> la llamada “Constitución de 1949” se proponía hacer efectivo el gobierno de los sectores populares y liberar al país del imperialismo, estatizando el manejo de los recursos financieros, de los recursos naturales, y de los principales bienes de producción, con la finalidad de ordenar planificadamente para conseguir un desarrollo autónomo y armónico de la economía, que concediera bienestar moderno a todos y a cada uno de los miembros de la comunidad. Apuntaba, pues, a consumar en la Argentina la revolución social requerida por el mundo contemporáneo (1975: 72).[15]

Esta lectura realizada por el propio Sampay, y por quienes se han dedicado a estudiar al peronismo y a la reforma de 1949, no es (solamente) una muestra de agudeza intelectual, sino que si revisamos los debates en la Cámara de Diputados y en el Senado al sancionar la Ley N° 13233, y los de la Convención Nacional Constituyente, de modo sistemático aparece la necesidad de plasmar en la Constitución la justicia social, la intervención del Estado en la economía,

15. En el mismo orden de ideas, ver Sampay (1999: 282-287; 2012a: 100-101; 2012b).

la función social de la propiedad, la supresión del latifundio, los impuestos progresivos a la renta, la herencia y las ganancias excesivas, la nacionalización de la banca oficial, el reconocimiento de los derechos del trabajador, la familia y la ancianidad.[16] En términos más generales, se planteó en varias oportunidades la importancia de "convertir a la economía capitalista en una economía social" (Ministro del Interior en Cámara de Diputados de la Nación, 1948: 2703), en una explotadores ni explotados" (Valenzuela en *Diario de Sesiones*, 1949: 321).

Si queremos avanzar en un constitucionalismo de izquierdas, inevitablemente debemos plasmar en el texto constitucional disposiciones relativas al funcionamiento del sistema económico. En el caso de la Constitución de 1949, se apeló a la intervención del Estado en la economía, y la propiedad y monopolio estatal de ciertos recursos naturales y servicios. Si bien creo que es importante discutir si un constitucionalismo de izquierdas debe apelar únicamente a un modelo de economía con fuerte intervención estatal, o a otro que se combine con modelos comunitarios, un aspecto que es fundamental construir es un sistema de limitaciones y regulaciones al poder económico, a las grandes corporaciones. En términos generales, el constitucionalismo se ha preocupado por regular y limitar al poder estatal, y los poderes económicos han quedado innominados, ni siquiera mencionados (Clavelo, 2007), y por ello suelen encontrarse en una situación de salvajismo (Ferrajoli, 2001), por fuera de toda domesticación constitucional.

En su intervención en el Senado, el ministro Ángel Borlenghi postulaba que "el capitalismo y la opresión financiera […] responsables de la injusticia social y desorden internacional, no deben ser consentidos por la carta política

16. Ver López Serrot en Cámara de Diputados de la Nación (1948: 2657), Díaz de Vivar en Cámara de Diputados de la Nación (1948: 2663, 2665-2666), Colom en Cámara de Diputados de la Nación (1948: 2675), Ramella en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1375), Ministro del Interior en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1379), Herrera en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1382), Tascheret en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1389), Ministro de Relaciones Exteriores y Culto en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1392-1394), Soler en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1402), Mathus Hoyos en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1414), Vallejo en Cámara de Senadores de la Nación (1948: 1419-1420, 1422), Sampay en *Diario de Sesiones* (1949: 274-284), Valenzuela en *Diario de Sesiones* (1949: 311-325), Luder en *Diario de Sesiones* (1949: 340-341), Teisaire en *Diario de Sesiones* (1949: 355), Espejo en *Diario de Sesiones* (1949: 383-384), Mende en *Diario de Sesiones* (1949: 394-395), Parera en *Diario de Sesiones* (1949: 417-418), Martiri en *Diario de Sesiones* (1949: 431-433, 514-517), Maturo en *Diario de Sesiones* (1949: 436-437), Evans en *Diario de Sesiones* (1949: 459), Maxud en *Diario de Sesiones* (1949: 462-464), Simini en *Diario de Sesiones* (1949: 465), Martínez Casas en *Diario de Sesiones* (1949: 508-511).

de la nación" (Ministro del Interior en Cámara de Senadores de la Nación, 1848: 1379). Suprimir o limitar la opresión económica era uno de los mecanismos para impedir "a ningún gobierno del futuro volver a encadenar al país a la época del coloniaje" (Durand en Cámara de Senadores de la Nación, 1948: 1410). De acuerdo al diagnóstico del peronismo, la opresión y el coloniaje eran posibles por un esquema de no intervención del Estado en la economía, que en definitiva favorecía a los grupos poderosos. En este sentido, Sampay planteó que la tesis de no intervención del Estado en la economía

> es contradictoria en sí misma […] significa dejar libres las manos a los distintos grupos en sus conflictos sociales y económicos, y por lo mismo, dejar que las soluciones queden liberadas a las pujas entre el poder de esos grupos. En tales circunstancias, la no intervención implica intervención en favor del más fuerte (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 270).

Expresado con otras palabras, no existe "la disyuntiva entre economía libre o economía dirigida, sino que el interrogante versa sobre quién dirigirá la economía y hacia qué fin. Porque economía libre, en lo interno y en lo exterior, significa fundamentalmente una economía dirigida por los *cartels* capitalistas" (Sampay en *Diario de Sesiones*, 1949: 276).

La estrategia para limitar o regular la intervención del más fuerte, para atenuar o impedir la dirección de los *cartels* capitalistas, para no caer en prácticas de opresión económica o coloniaje, fue la intervención estatal. Para un constitucionalismo de izquierdas este es un remedio importante pero insuficiente, porque también son necesarias cláusulas constitucionales que específicamente limiten, regulen o incluso prohíban prácticas opresivas que desarrollan las grandes corporaciones. Sobre estas cláusulas, no hay casi nada que podamos *usar* de la experiencia de la reforma de 1949.

Notas finales y sonrisas futuras

En un trabajo en el que da cuenta del proceso constituyente boliviano, Álvaro García Linera postula que "la constitución nada tiene que ver solamente con abogados, es un tema político, es un tema de fuerza, es un tema

en que el bloque social convierte su fuerza de movilización en hecho legal" (2015: 313). En el caso boliviano, la dimensión democrática del proceso constituyente estuvo marcada por la participación de quienes históricamente no habían participado, por los *excluidos de siempre*, por quienes no tenían título para tener voz en la Asamblea. En la Convención Constituyente de 1949, buena parte de los convencionales contaba con título de abogado –algunos incluso eran jueces–, pero también participaron quienes no tenían título para participar. Me parece, entonces, que este es el primer legado para (re) pensar un constitucionalismo de izquierdas: de los procesos constituyentes deben ser parte no (solamente) los abogados y las abogadas, sino *los excluidos y las excluidas de siempre*, *los sumergidos y las sumergidas*. El primer paso para (re)pensar un constitucionalismo de izquierdas se juega en el escándalo de la participación de quienes no tienen título para hacerlo.

Un segundo paso para (re)pensar un constitucionalismo de izquierdas se encuentra en la discusión sobre la democracia, y en particular sobre la democracia representativa. Respecto de este asunto entiendo que el constitucionalismo de izquierdas debe realizar un doble movimiento: vincular las instituciones representativas con las prácticas democráticas de base, y democratizar las instituciones del régimen representativo. En este doble desafío, entiendo que el proceso constituyente peronista no aporta demasiado. Más bien, las aclaraciones que subrayaban que no se modificaría la "parte imponente" de la Constitución, que se mantendría el sistema representativo, indican que los pasos que se dieron han sido por el sendero incorrecto.

Un tercer paso para (re)definir los contornos de un constitucionalismo emancipador está en la regulación y limitación del poder económico. Se trata, sin dudas, del aspecto menos explorado por el constitucionalismo, generalmente preocupado por regular y limitar el poder estatal e igualmente despreocupado del poder del gran capital. En esta temática, el proceso constituyente de 1949 luce una interesante novedad: el gran objetivo de la reforma era, al menos desde lo discursivo, cambiar el modelo económico, diseñar una constitución que le sonriera a las masas. La transformación de un modelo económico no depende de un cambio constitucional, pero sí es importante que en las disputas con las grandes corporaciones la Constitución esté de nuestro lado. Para que esto último suceda, creo que es importante que la Constitución nos brinde armas para regular y limitar el poder del gran capital. Para diseñar estas armas, para cargar estas municiones, no resulta tan sencillo hacer

un uso emancipatorio de la historia. Nos queda entonces el compromiso de construir, ya sin tanto apoyo del pasado, un futuro cargado de Constituciones que, limitando el poder del gran capital, les sonría a las masas.

Referencias

AAVV (2002). Marcha por la soberanía popular, el territorio y los recursos naturales. Recuperado de http://argentina.indymedia.org/news/2002/05/27186.php

Azzali, J. (2014). *Constitución 1949*. Buenos Aires: Punto de encuentro.

Badeni, G. (2006). *Tratado de Derecho Constitucional I*. Buenos Aires: La Ley.

----- (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley.

Benente, M. (2016). Los *usos* de la Constitución y los olvidos de la derecha. *Bordes. Revista de política, derecho y sociedad*, 1.

Benjamin, W. (1989). Tesis de filosofía de la historia. En *Discursos interrumpidos I. Filosofía del arte y de la historia*. Buenos Aires: Taurus.

Bidart Campos, G. (1977). *Historia política y constitucional argentina. II*. Buenos Aires: Ediar.

----- (1986). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino I*. Buenos Aires: Ediar.

Buchrucker, C. (1999). *Nacionalismo y peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.

Cholvis, J. (2013a). *La Constitución y otros temas. Libro I.* Córdoba: El Cid.

----- (2013b). *La Constitución y otros temas. Libro II.* Córdoba: El Cid.

Clavero, B. (2007). *El orden de los poderes*. Madrid: Trotta.

Dalla Via, A. (2009). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Del Barco, R. (1988). *El régimen peronista 1946-1955*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

Eggers Lan, C. (1973). *Peronismo y liberación nacional*. Buenos Aires: Búsqueda.

Ferrajoli, L. (2001). *Poderes salvajes*. Madrid: Trotta.

García Linera, A. (2015). El Proceso Constituyente que aún no termina. Configuración del Estado Plurinacional con preeminencia Indígena. En *Hacia el Gran Ayllu Universal. Pensar el mundo desde los Andes*. Ciudad de México: Altepetl Editores.

Gutiérrez Aguilar, R. (2008). *Los ritmos del Pachakuti: movilización y levantamiento indígena-popular en Bolivia (2000-2005).* Buenos Aires: Tinta Limón.

Hardt, M. y Negri, A. (2004a). *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*. Barcelona: Debate.

----- (2004b). Globalización y democracia. En A. Negri, *Guías. Cinco lecciones en torno a Imperio* (pp. 93-111). Barcelona: Paidós.

Herrera, C. (2014). En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la constitución de 1949. En *Historia Constitucional*, 15.

Koenig, M. (2015). *Una constitución para todos*. Buenos Aires: Punto de encuentro.

Lazarte Flores, S. (2012). Discurso de la Presidenta de la Asamblea Constituyente, Silvia Lazarte Flores, en la instalación de la Asamblea Constituyente. En *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano. Preámbulo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Miliband, R. (1978). *Marxismo y política*. Madrid: Siglo XXI.

Morales Ayma, E. (2012). Juramento de posesión del Presidente Constitucional de la República, Juan Evo Morales Ayma. En *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano Tomo I, Vol. 1*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Negri, A. (1993). *La anomalía salvaje*. *Ensayo sobre poder y potencia en B. Spinoza*. Barcelona: Anthropos.

----- (2004). ¿Qué hacer hoy del "Qué hacer"? O el cuerpo del *General Intellect*. En *Guías. Cinco lecciones en torno a Imperio* (pp. 167-177). Barcelona: Paidós,.

----- (2008). Del derecho a la resistencia al poder constituyente. En *La fábrica de porcelana. Una nueva gramática de la política* (pp. 137-157). Madrid: Paidós.

----- (2015). *El poder constituyente*. *Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Traficante de sueños.

Nietzsche, F. (1999). *Sobre la utilidad y el perjuicio de la historia para la vida*. Madrid: Edición Germán Cano.

Poulantzas, N. (1978). *L'État, le pouvoir, le socialisme*. París: Presses Universitaires de France.

Rancière, J. (1995). *La Mésentente. Politique et philosophie*. París: Galilée.

----- (2005). *La haine de la democratie*. París: La Fabrique éditions.

----- (2006a). Diez tesis sobre la política. En *Política, policía, democracia*. Santiago de Chile: LOM.

----- (2006b). Prefacio. En *Política, policía, democracia*. Santiago de Chile: LOM.

Ramella, P. (1989). *La Constitución de 1949 y la economía*. Buenos Aires: Depalma.

Ramella, S. (2004). Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la Constitución de 1949*. Revista de Historia del Derecho*, 32, 253-335.

----- (2007). Propiedad en función social en la Constitución de 1949: una mentalidad del antiguo régimen representada en el constitucionalismo social de la época. *Revista de Historia del Derecho,* 35.

Ríos, R. (2014). Arturo Sampay: Teoría del Estado y Constitución de 1949. En J. Bolívar, R. Ríos y J. Di Lorenzo (comps.), *¿Qué es el peronismo?* Buenos Aires: Octubre.

Sabsay, D. A. (2011). *Manual de Derecho Constitucional.* Buenos Aires: La Ley.

Sampay, E. A. (1975). La evolución constitucional argentina. En *Las constituciones de Argentina (1810-1972)*. Buenos Aires: Eudeba.

----- (1999). Razones de la derogación de la Constitución de 1949. En *La Constitución democrática*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

----- (2012a). ¿Qué Constitución tiene la Argentina y cuál debe tener? En *Constitución y pueblo*. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

----- (2012b). La reforma de la Constitución de Chile y el artículo 40 de la Constitución argentina de 1949. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

Schavelson, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CLACSO/ Plural Editores/ CEJIS/ IWGIA.

Viaña, J. (2014). *Configuración y horizontes del Estado plurinacional*. La Paz: Fondo Editorial de la Vicepresidencia.

Documentos

Argentina. Convención Nacional Constituyente (1949). *Diario de Sesiones*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

Cámara de Diputados de la Nación (1948). *33ª Reunión- Sesión especial. Agosto 13 y 14 de 1948*.

Cámara de Senadores de la Nación (1948)- *42ª Reunión- 36ª Sesión Ordinaria. Agosto 27 de 1948.*

Pacto de Unidad (2006). *Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado. Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas.*

Epílogo

Enrique Del Percio

Cuando las autoridades de la Universidad Nacional de José C. Paz me honraron pidiéndome el epílogo para *La Constitución maldita*, cruzaron por mi mente en simultáneo Haití y el peronismo: la Revolución Maldita y "el hecho maldito del país burgués". Los malditos: ese resto excluido que, cuando se atreve a querer cambiar la historia, además de ignorado, humillado y ofendido, debe ser silenciado. Me resisto a usar la palabra, pero es la que corresponde: ese resto debe *desaparecer* incluso de los libros de historia. La sola mención de los hitos que recuerden sus gestas es insoportable.

En efecto, así como ha ocurrido con la revolución haitiana –clave para entender no solo la historia mundial del siglo XIX sino en buena medida nuestra realidad presente–, tal como se analiza en uno de los capítulos de esta obra, la Constitución del 49 es ignorada o no es abordada seriamente en los manuales de derecho constitucional y, me atrevo a afirmar, tampoco se la estudia en otras materias. Por eso, no es casual que sea una de las universidades "malditas" la que se anime a editar y publicar este libro. Una de esas universidades que refutan con hechos y cifras, al poder real que afirma alegremente que los pobres no van a la universidad. Tampoco es casual que haya sido el mismo gobierno que impulsó la Constitución de marras el que, también en ese año de 1949, decretó la gratuidad de los estudios universitarios gracias al cual hoy los pobres pueden acceder (y de hecho acceden) a los niveles más altos de la educación superior.

Cabe pues celebrar la valentía de la Universidad Nacional de José C. Paz al editar esta obra. Como habrá podido comprobar quien haya recorrido sus páginas, la amplitud temática, el pluralismo ideológico y el rigor académico,

son indicadores de la seriedad con que fue abordada esta producción. Esto merece ser destacado pues, como reacción a los silencios y maldiciones, suele ocurrir que se generen obras en las que la pasión obnubila la razón y, en lugar de constituir textos académicos de la jerarquía que tiene el presente, terminen siendo meros ejercicios retóricos de encomio y alabanza. No es por cierto el caso de *La Constitución maldita*. Hay aquí aportes en los que se elogia, otros en los que se critica y otros en los que se elogia y se critica; quizá en cada caso pueda haber un poco de desmesura, pero la obra en su conjunto es un ejemplo de rigor intelectual, rigor que no debe confundirse con una imposible objetividad ni, menos aún, con el *rigor mortis* tan frecuente en las publicaciones científicas.

Vale la pena seguir reflexionando en torno al título de esta obra colectiva: ¿por qué sigue pesando esa maldición después de setenta años? ¿Por qué son tan pocos los estudios que se publican, las instituciones que promueven la investigación, o los medios de comunicación que hacen referencia a este aniversario? No se silencia el pasado cuando ya no sirve para construir el futuro. En estas páginas se señala con acierto que el plexo normativo en cuestión constituyó un avance hacia la democratización del modelo económico. Como sabemos, hoy no tiene sentido pensar que la Constitución debe instaurar un sistema de frenos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No hay lugar para ingenuidades tales como creer que esos son realmente los poderes. De lo que se trata es de diseñar frenos y contrapesos a los poderes económicos, especialmente financieros. El desafío sigue siendo democratizar la economía.

Obviamente, no alcanza con dictar una norma para que ella efectivamente se cumpla. Cuando se habla de democratizar la economía se está discutiendo poder, y si se trata de discutir poder, hay que respaldar esa norma con el poder político necesario para su efectiva vigencia. Lo contrario del poder no es la libertad, sino la impotencia. Para conseguir la libertad, para liberarse de los poderes que impiden que todos y todas puedan vivir una vida digna de ser vivida, es preciso que todos y todas estemos involucrados en la toma de decisiones. De eso se trata la democracia. Por supuesto, la democracia no es suficiente, ni es garantía de nada. La democracia es el gobierno del pueblo. Sea lo que sea lo que entendamos por pueblo, sabemos de los riesgos que ello conlleva: en su seno muchas veces alberga racismo, machismo, xenofo-

bia. Pero, sin eso que llamamos pueblo, ninguna transformación puede ser llevada a la práctica con éxito. El pueblo no es una unidad monolítica, sino que comporta al conflicto como constitutivo. Conflicto que no implica necesariamente la lucha a muerte, ni es el único elemento constituyente de la sociedad: así como los hermanos se pelean (y a veces se matan, como Caín y Abel o como Rómulo y Remo) también anhelan vivir en armonía. De ello nos habla la fraternidad. Liberales y socialistas pueden soñar con que una vez que sus ideas hayan triunfado plenamente se llegará a una sociedad sin conflicto. Por tanto, si en el camino hay que dejar que unos cuantos pobres mueran de hambre u otros tantos contrarrevolucionarios mueran en Siberia, será un precio razonable a pagar. Pero si sabemos que el conflicto estará siempre ahí, la muerte deja de ser un precio a pagar. He ahí la principal diferencia entre el régimen durante el cual se gestó la Constitución del 49 y lo que vino después: bombardeos, fusilamientos, desapariciones forzadas.

Así como el constitucionalismo liberal pone el acento en la libertad y el constitucionalismo social lo pone en la igualdad, los postulados filosóficos subyacentes a la *Constitución maldita* nos habilitan a pensar que allí encontramos el germen de lo que puede ser el constitucionalismo de la fraternidad, la que no niega a la libertad ni a la igualdad, sino que las asume y las resignifica en términos de liberación y justicia social. No hablo de sororidad, pues los mitos de origen de casi todas las culturas nos muestran que al inicio está la pelea a muerte entre hermanos, pero no encontramos ejemplos de hermanas que luchen o se maten para fundar la ciudad. Pero esto nos llevaría por otra deriva, así que volvamos a esos presupuestos filosóficos. Voy a tomar, por razones de espacio, solo uno de esos presupuestos, ya trabajado en estas páginas: el religioso. Si bien hubo una clara inspiración católica, no se trató del catolicismo entonces predominante en pasillos curialescos, sacristías locales y salones vaticanos, sino del que veinte años después tendría consagración eclesial en Medellín. Cristianismo que ya estaba en el espíritu del pueblo americano, desde Guamán Poma de Ayala en el siglo XVI hasta Romero, Angelelli y tantos y tantas que aún hoy siguen trabajando por la justicia. Hago referencia en primer término al filósofo y teólogo andino, pues el cristianismo que animó a buena parte de los constituyentes respondía a la misma lógica relacional. En efecto, como también se señala reiteradamente en las páginas de este libro, en lugar del racionalismo que procura encajar el cuerpo dentro del

traje, acá se trató de dar consagración escrita a la constitución real y profunda, haciéndose eco de una concepción filosófica relacional, compartida por la filosofía andina, tupí guaraní y africana, bases de la filosofía popular profunda de América. Para esta concepción, las cosas y las personas somos, existimos, porque estamos en relación. No es posible pensar al individuo aislado de su familia ni de su comunidad. Esta concepción no es ni superior ni inferior a las corrientes dominantes del pensamiento europeo. Simplemente es distinta, adecuada a nuestra realidad geocultural.

Realidad compleja de una sociedad dividida que debe resolver fraternalmente sus problemas, pues no existe un padre que diga cómo actuar y sea obedecido, ni una madre que albergue a todos en su seno. Somos hermanos. Ineludiblemente. No es posible ser Rómulos ni Caínes, no es posible matar a todos los Remos ni a todos los Abeles. Tampoco existen las síntesis superadoras. Solo cabe construir una institucionalidad dinámica que permita la liberación de las mayorías oprimidas, la que, cuando es auténtica, conlleva también la liberación de los opresores.

En otros términos, la opción pasa por la gestación de una comunidad que se organiza buscando la armonía, pero asumiendo las diferencias y los conflictos, o por el perenne intento de encontrar la uniformidad eliminando al diferente, intento que viene condenado al fracaso desde que hace doscientos años se sancionó una Constitución que jamás entró en vigencia por ser totalmente ajena a la realidad de nuestros pueblos. No está de más recordar que el plexo rivadaviano de 1819 tiene más cabida en los textos de historia oficial que la comentada en este libro.

Ya que nos fuimos al siglo XIX, quisiera terminar este epílogo con unas palabras del inspirador de la otra Constitución. Decía Alberdi en disputa con Sarmiento:

> Con caudillos, con unitarios, con federales y con cuanto contiene y forma la desgraciada república, se debe proceder a su organización, sin excluir ni aun a los malos, porque también forman parte de la familia [...]. Toda exclusión es división y anarquía. ¿Diréis que con los malos es imposible tener libertad perfecta? Pues no hay remedio que tenerla imperfecta y en la medida que es posible el país tal cual es y no tal cual no es. Si porque es incapaz de orden constitucional una parte de nuestro país, queremos anonadarla [...], tal principio os llevará por la lógica a suprimir toda la nación argentina hispano colonial, incapaz de república,

y suplantarla de un golpe por una Nación Argentina anglo-republicana […]. El día que creáis lícito destruir, suprimir al gaucho porque no piensa como vos, escribís vuestra propia sentencia de exterminio (Alberdi, 1900: 28-29).

Bibliografía

Alberdi, J. B. (1900) *Cartas Quillotanas. Polémica con Domingo F. Sarmiento*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos, L. J. Rosso.

Anexos

Constitución de la Nación Argentina (1949)

Sancionada por la Convención Nacional
Constituyente el 11 de marzo de 1949

PREÁMBULO

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y la cultura nacional, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino; ratificando la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana, e invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina.

PRIMERA PARTE
Principios fundamentales

Capítulo I
Forma de gobierno y declaraciones políticas

Art. 1 - La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución.

Art. 2 - El Gobierno Federal sostiene el culto católico apostólico romano.

Art. 3 - Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más Legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse.

Art. 4 - El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, de la propia actividad económica que realice, servicios que preste y enajenación o locación de bienes de dominio del Estado nacional; de las demás contribuciones que imponga el Congreso Nacional, y de los empréstitos y operaciones de crédito que sancione el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad pública.

Art. 5 - Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, la educación primaria y la cooperación requerida por el Gobierno Federal a fin de hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten. Con estas condiciones, el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Art. 6 - El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia.

Art. 7 - Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás; y el Congreso puede por leyes generales de-

terminar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos y los efectos legales que producirán.

Art. 8 - Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás. La extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias.

Art. 9 - En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.

Art. 10 - En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases despachadas en las aduanas exteriores.

Art. 11 - Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie que pasen por territorio de una provincia a otra, estarán libres de los derechos llamados de tránsito, estándolo también los vehículos, ferrocarriles, aeronaves, buques o bestias en que se transporten, y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar por el territorio.

Art. 12 - Los buques o aeronaves destinados de una provincia a otra no serán obligados a entrar, anclar, descender, amarrar ni pagar derechos por causa de tránsito.

Art. 13 - Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de las Legislaturas de las provincias interesadas y del Congreso.

Art. 14 - El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición.

Art. 15 - El Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad. Esta norma se entiende sin perjuicio del derecho individual de emisión del pensamiento dentro del terreno doctrinal, sometido únicamente a las prescripciones de la ley.

El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales cualesquiera que sean sus fines, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución, o atentatorias al sistema democrático en que ésta se inspira. Quienes pertenezcan a cualquiera de las organizaciones aludidas no podrán desempeñar funciones públicas en ninguno de los poderes del Estado.

Quedan prohibidos la organización y el funcionamiento de milicias o agrupaciones similares que no sean las del Estado, así como el uso público de uniformes, símbolos y distintivos de organizaciones cuyos fines prohíbe esta Constitución o las leyes de la Nación.

Art. 16 - El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, con el fin de adaptarla a esta Constitución.

Art. 17 - El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

Art. 18 - La navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, en cuanto no contraríe las exigencias de la defensa, la seguridad común o el bien general del Estado y con sujeción a los reglamentos que dicte la autoridad nacional.

Art. 19 - El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

Art. 20 - El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernantes de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria.

Art. 21 - La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con

el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes; pero no se efectuará sino por una convención convocada al efecto.

Una ley especial establecerá las sanciones para quienes, de cualquier manera, preconizaron o difundieren métodos o sistemas mediante los cuales, por el empleo de la violencia, se propongan suprimir o cambiar la Constitución o alguno de sus principios básicos, y a quienes organizaron, constituyeron, dirigieron o formaren parte de una asociación o entidad que tenga como objeto visible u oculto alcanzar alguna de dichas finalidades.

Art. 22 - Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

Art. 23 - El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal.

Art. 24 - Los jueces de los tribunales federales no podrán serlo al mismo tiempo de los tribunales de provincia, ni el servicio federal, tanto en lo civil como en lo militar, da residencia en la provincia que se ejerza, y que no sea la del domicilio habitual del empleado, entendiéndose esto para los efectos de optar a empleos en la provincia en que accidentalmente se encuentre.

Art. 25 - Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del Gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras "Nación Argentina" en la formación y sanción de las leyes.

Capítulo II
Derechos, deberes y garantías de la libertad personal

Art. 26 - Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, a saber: de trabajar y

ejercer toda industria útil y lícita; de navegar y comerciar; de peticionar ante las autoridades; de reunirse; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

Art. 27 - En la Nación Argentina no hay esclavos. Los que de cualquier modo se introduzcan, quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República.

Art. 28 - La Nación Argentina no admite diferencias raciales, prerrogativas de sangre ni de nacimiento; no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La equidad y la proporcionalidad son las bases de los impuestos y de las cargas públicas.

Art. 29 - Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Siempre se aplicará, y aun con efecto retroactivo, la ley penal permanente más favorable al imputado. Los militares y las personas que les están asimiladas estarán sometidos a la jurisdicción militar en los casos que establezca la ley. El mismo fuero será aplicable a las personas que incurran en delitos penados por el Código de Justicia Militar y sometidos por la propia ley a los tribunales castrenses. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Los jueces no podrán ampliar por analogía las incriminaciones legales ni interpretar extensivamente la ley en contra del imputado. En caso de duda, deberá estarse siempre a lo más favorable al procesado. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles serán sanas y limpias, y adecuadas para la reeducación social de los detenidos en ellas; y toda medida que, a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que la seguridad exija, hará responsable al juez o funcionario que la autorice.

Todo habitante podrá interponer por sí o por intermedio de sus parientes o amigos recurso de hábeas corpus ante la autoridad judicial competente, para que se investiguen la causa y el procedimiento de cualquier restricción o amenaza a la libertad de su persona. El tribunal hará comparecer al recurrente, y comprobada en forma sumaria la violación, hará cesar inmediatamente la restricción o la amenaza.

Art. 30 - Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohibe. Ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley.

Art. 31 - Los extranjeros que entren en el país sin violar las leyes gozan de todos los derechos civiles de los argentinos como también de los derechos políticos después de cinco años de haber obtenido la nacionalidad. A su pedido podrán naturalizarse si han residido dos años continuos en el territorio de la Nación y adquirirán automáticamente la nacionalidad transcurridos cinco años continuados de residencia, salvo expresa manifestación en contrario.

La ley establecerá las causas, formalidades y condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad y para su privación, así como para expulsar del país a los extranjeros.

Art. 32 - Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo nacional.

Nadie puede ejercer empleos y funciones públicas, civiles o militares, si previamente no jura ser fiel a la Patria y acatar esta Constitución.

Art. 33 - La traición contra la Nación consistirá únicamente en tomar las armas contra ella, o en unirse a sus enemigos prestándoles ayuda y socorro. El Congreso fijará por una ley especial la pena de este delito; pero ella no pasará de la persona del delincuente, ni la infamia del reo se transmitirá a sus parientes de cualquier grado.

Art. 34 - En caso de conmoción interior o de ataque exterior, que ponga en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por

ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso, respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir del territorio argentino. Podrá declararse asimismo el estado de prevención y alarma en caso de alteración del orden público que amenace perturbar el normal desenvolvimiento de la vida o las actividades primordiales de la población. Una ley determinará los efectos jurídicos de tal medida, pera ésta no suspenderá, sino que limitará transitoriamente las garantías constitucionales en la medida que sea indispensable. Con referencia a las personas, los poderes del presidente se reducirán a detenerlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio por un término no mayor de treinta días.

Art. 35- Los derechos y garantías reconocidos por esta Constitución no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, pero tampoco amparan a ningún habitante de la Nación en perjuicio, detrimento o menoscabo de otro. Los abusos de esos derechos que perjudiquen a la comunidad o que lleven a cualquier forma de explotación del hombre por el hombre configuran delitos que serán castigados por leyes,

Art. 36 - Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Capítulo III
Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura

Art. 37 - Declárense los siguientes derechos especiales:

I. Del trabajador

1. Derecho de trabajar - El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la

prosperidad general; de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quien lo necesite.

2. Derecho a una retribución justa - Siendo la riqueza, la renta y el interés del capital frutos exclusivos del trabajo humano, la comunidad deber organizar y reactivar las fuentes de producción en forma de posibilitar y garantizar al trabajador una retribución moral y material que satisfaga sus necesidades vitales y sea compensatoria del rendimiento obtenido y del esfuerzo realizado.

3. Derecho a la capacitación - El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento, e incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse.

4. Derecho a condiciones dignas de trabajo - La consideración debida al ser humano, la importancia que el trabajo reviste como función social y el respeto recíproco entre los factores concurrentes de la producción, consagran el derecho de los individuos a exigir condiciones dignas y justas para el desarrollo de su actividad y la obligación de la sociedad de velar por la estricta observancia de los preceptos que las instituyen y reglamentan.

5. Derecho a la preservación de la salud - El cuidado de la salud física y moral de los individuos debe ser una preocupación primordial y constante de la sociedad, a la que corresponde velar para que el régimen de trabajo reúna requisitos adecuados de higiene y seguridad, no exceda las posibilidades normales del esfuerzo y posibilite la debida oportunidad de recuperación por el reposo.

6. Derecho al bienestar - El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico.

7. Derecho a la seguridad social - El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados, unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales.

8. Derecho a la protección de su familia - La protección de la familia responde a un natural designio de individuo, desde que en ella generan sus más elevados sentimientos efectivos y todo empeño tendiente a su bienestar debe ser estimulado y favorecido por la comunidad como el modo más indicado de propender al mejoramiento del género humano y a la consolidación de principios espirituales y morales que constituyen la esencia de la convivencia social.

9. Derecho al mejoramiento económico - La capacidad productora y el empeño de superación hallan un natural incentivo en las posibilidades de mejoramiento económico, por lo que la sociedad debe apoyar y favorecer las iniciativas de los individuos tendientes a ese fin, y estimular la formación y utilización de capitales, en cuanto constituyen elementos activos de la producción y contribuyan a la prosperidad general.

10. Derecho a la defensa de los intereses profesionales - El derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendientes a la defensa de los intereses profesionales, constituyen atribuciones esenciales de los trabajadores, que la sociedad debe respetar y proteger, asegurando su libre ejercicio y reprimiendo todo acto que pueda dificultarle o impedirlo.

II. De la familia

La familia, como núcleo primario y fundamental de la sociedad, será objeto de preferente protección por parte del Estado, el que reconoce sus derechos en lo que respecta a su constitución, defensa y cumplimento de sus fines.

1. El Estado protege el matrimonio, garantiza la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad.

2. El Estado formará la unidad económica familiar, de conformidad con lo que una ley especial establezca.

3. El Estado garantiza el bien de la familia conforme a lo que una ley especial determine.

4. La atención y asistencia de la madre y del niño gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado.

III. De la ancianidad

1.Derecho a la asistencia - Todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen con ese fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes.

2.Derecho a la vivienda - El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana.

3.Derecho a la alimentación - La alimentación sana, y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, debe ser contemplada en forma particular.

4.Derecho al vestido - El vestido decoroso y apropiado al clima complementa el derecho anterior.

5.Derecho al cuidado de la salud física - El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente.

6.Derecho al cuidado de la salud moral - Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordes con la moral y el culto.

7. Derecho al esparcimiento - Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera.

8. Derecho al trabajo - Cuando el estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de la laborterapia productiva ha de ser facilitada. Se evitará así la disminución de la personalidad.

9. Derecho a la tranquilidad - Gozar de tranquilidad, libre de angustias y preocupaciones, en los años últimos de existencia, es patrimonio del anciano.

10.Derecho al respeto - La ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes.

IV. De la educación y la cultura

La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes. Para ese fin, el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundaria, técnico-profesionales, universidades y academias.

1. La enseñanza tenderá al desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas.

2. La enseñanza primaria elemental es obligatoria y será gratuita en las escuelas del Estado. La enseñanza primaria en las escuelas rurales tenderá a inculcar en el niño el amor a la vida del campo, a orientarlo hacia la capacitación profesional en las faenas rurales y a formar la mujer para las tareas domésticas campesinas. El Estado creará, con ese fin, los institutos necesarios para preparar un magisterio especializado.

3. La orientación profesional de los jóvenes, concebida como un complemento de la acción de instruir y educar, es una función social que el Estado ampara y fomenta mediante instituciones que guíen a los jóvenes hacia las actividades para las que posean naturales aptitudes y capacidad, con el fin de que la adecuada elección profesional redunde en beneficio suyo y de la sociedad.

4. El Estado encomienda a las universidades la enseñanza en el grado superior, que prepare a la juventud para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la Nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad. Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento.

Una ley dividirá el territorio nacional en regiones universitarias, dentro de cada una de las cuales ejercerá sus funciones la respectiva universidad. Cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore de su zona de influencia cultural, así como a promover las

artes técnicas y las ciencias aplicadas con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales.

Las universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados en esta Constitución.

5. El Estado protege y fomenta el desarrollo de las ciencias y de las bellas artes, cuyo ejercicio es libre; aunque ello no excluye los deberes sociales de los artistas y hombres de ciencia. Corresponde a las academias la docencia de la cultura y de las investigaciones científicas postuniversitarias, para cuya función tienen el derecho de darse un ordenamiento autónomo dentro de los límites establecidos por una ley especial que las reglamente.

6. Los alumnos capaces y meritorios tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción. El Estado asegura el ejercicio de este derecho mediante becas, asignaciones a la familia y otras providencias que se conferirán por concurso entre los alumnos de todas las escuelas.

7. Las riquezas artísticas e históricas, así como el paisaje natural cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, que puede decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de los tesoros artísticos. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica que asegure su custodia y atienda a su conservación.

Capítulo IV
La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica

Art. 38 - La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo o intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en

interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4°. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invención o descubrimiento por el término que le acuerda la ley. La confiscación de bienes queda abolida para siempre de la legislación argentina. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna especie en tiempo de paz.

Art. 39 - El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino.

Art. 40 - La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias.

Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

El precio por la expropiación de empresas concesionarios de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido.

SEGUNDA PARTE
Autoridades de la Nación

Título Primero
Gobierno Federal

Sección Primera
Del Poder Legislativo

Art. 41 - Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la Capital, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

Capítulo I
De la Cámara de Diputados

Art. 42 - La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada cien mil habitantes, o fracción que no baje de cincuenta mil. Después de la realización del censo general, que se efectuará cada diez años, el Congreso fijará la representación con arreglo a aquél, pudiendo aumentar, pero no disminuir la base expresada para cada diputado. La representación por distrito no será inferior a dos.

Art. 43 - Para ser elegido diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio los argentinos

nativos y diez los naturalizados, y ser nativo de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella.

Art. 44 - Los diputados durarán en su representación seis años, y son reelegibles; pero la sala se renovará por mitad cada tres años. Para ese efecto, los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban cesar en el primer período.

Art. 45 - En caso de vacante, el Gobierno de la provincia o de la Capital hace proceder a elección legal de un nuevo miembro.

Art. 46 - Sólo la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, sus ministros y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido en ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros.

Capítulo II
Del Senado

Art. 47 - El Senado se compondrá de dos senadores por cada provincia y dos por la Capital, elegidos directamente por el pueblo. Cada senador tendrá un voto.

Art. 48 - Son requisitos para ser elegido senador ser argentino nativo, tener la edad de treinta años y diez años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella.

Art. 49 - Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato y son reelegibles; pero el Senado se renovará por mitad cada tres años, decidiéndose por la suerte quiénes deben cesar en el primer trienio.

Art. 50 - El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación.

Art. 51 - El Senado nombrará un presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del vicepresidente, o cuando éste ejerce las funciones de presidente de la Nación.

Art. 52 - Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

Art. 53 - Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aún declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo, en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Art. 54 - Corresponde también al Senado autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.

Art. 55 - Cuando vacase alguna plaza de senador por muerte, renuncia u otra causa, el Gobierno a que corresponda la vacante hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo senador.

Capítulo III
Disposiciones comunes a ambas Cámaras

Art. 56 - Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el lº de mayo hasta el 30 de septiembre. El presidente de la Nación puede prorrogar las sesiones ordinarias y convocar a extraordinarias. En las sesiones extraordinarias no se tratarán sino los asuntos determinados en la convocatoria.

Durante el receso de las Cámaras Legislativas, el presidente de la Nación podrá convocar a la de Senadores al solo objeto de los acuerdos necesarios para los nombramientos que requieren tal requisito con arreglo a esta Constitución.

Art. 57 - Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a

los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá.

Art. 58 - Ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente. Ninguna de ellas, mientras se hallen reunidas, podrá suspender sus sesiones más de tres días sin el consentimiento de la otra.

Art. 59 - Cada Cámara hará su reglamento, y podrá, con dos tercios de votos de los presentes, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirlo de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renuncias que voluntariamente hicieren de sus cargos.

Art. 60 - Los senadores y diputados prestarán, en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar debidamente el cargo y de obrar en todo en conformidad a lo que prescribe esta Constitución.

Art. 61 - Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

Art. 62 - Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante u otra aflictiva, de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Art. 63 - Cuando se forme querella por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos de los presentes, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

Art. 64 - Cada una de las Cámaras puede solicitar al Poder Ejecutivo los informes que estime conveniente respecto a las cuestiones de competencia de dichas Cámaras. El Poder Ejecutivo podrá optar entre contestar el informe por escrito, hacerlo personalmente su titular o enviar a uno de sus ministros para que informe verbalmente.

Art. 65 - Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala.

Art. 66 - Los gobernadores de provincia no pueden ser miembros del Congreso.

Art. 67 - Los servicios de los senadores y diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación con una dotación que señalará la ley.

Capítulo IV
Atribuciones del Congreso

Art. 68 - Corresponde al Congreso:

1. Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación.

2. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

3. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.

4. Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.

5. Crear y suprimir bancos oficiales y legislar sobre el régimen bancario, crédito y emisión de billetes en todo el territorio de la Nación. En ningún caso los organismos correspondientes podrán ser entidades mixtas o particulares.

6. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.

7. Fijar por un año, o por períodos superiores hasta un máximo de tres años, a propuesta del Poder Ejecutivo, el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar anualmente la cuenta de inversión.

8. Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

9. Reglamentar la navegación de los ríos, habilitar los puertos que considera convenientes y crear y suprimir aduanas.

10. Adoptar un sistema uniforme de pesas y medidas para toda la Nación.

11. Dictar los códigos Civil, de Comercio, Penal, de Minería, Aeronáutico, Sanitario y de Derecho Social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía, con arreglo al principio de la nacionalidad natural, así como sobre bancarrotas, falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado.

12. Reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí.

13. Ejercer una legislación exclusiva sobre los servicios públicos de propiedad de la Nación, o explotados por los órganos industriales del Estado nacional, o que liguen la Capital Federal o un territorio federal con una provincia, o dos provincias entre sí, o un punto cualquiera del territorio de la Nación con un Estado extranjero.

14. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias, y establecer el régimen de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes.

15. Proveer a la seguridad de las fronteras.

16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, a la higiene, moralidad, salud pública y asistencia social, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ciencia, organizando la instrucción general y universitaria; promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables y el establecimiento de otros medios de transporte aéreo y terrestre; la colonización de tierras de propiedad nacional y de las provenientes de la extinción de latifundios, procurando el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y la creación de nuevos centros poblados con las tierras, aguas y servicios públicos que sean necesarios para asegurar la salud y el bienestar social de sus habitantes; la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y

la exploración de los ríos interiores por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de franquicias y recompensas de estímulo.

17. Establecer tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales.

18. Admitir o desechar, reunidas ambas Cámaras en Asamblea, los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente de la República y declarar el caso de proceder a una nueva elección.

19. Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones, y los concordatos con la Silla Apostólica; y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación.

20. Admitir en el territorio de la Nación otras órdenes religiosas o más de las existentes.

21. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.

22. Autorizar represalias y establecer reglamentos para las presas.

23. Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y de guerra; establecer reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichas fuerzas y dictar leyes especiales sobre expropiaciones y requisiciones en tiempo de guerra.

24. Permitir la introducción de fuerzas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él, excepto cuando tengan como propósito razones de cortesía internacional. En este caso bastará la autorización del Poder Ejecutivo.

25. Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior y aprobar o suspender el estado de sitio declarado durante su receso por el Poder Ejecutivo.

26. Ejercer una legislación exclusiva sobre todo el territorio de la Capital de la Nación y en los demás lugares adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, aeródromos, almacenes u otros establecimientos de servicios públicos o de utilidad nacional.

27. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina.

28. Sancionar el régimen impositivo del distrito federal y fijar por un año o por períodos superiores, hasta un máximo de tres años, a propuesta del presidente de la República, el presupuesto de gastos de su administración.

29. Dictar la ley para la elección de presidente, vicepresidente, senadores y diputados.

Capítulo V
De la formación y sanción de las leyes

Art. 69 - Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo.

Art. 70 - Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Art. 71 - Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de veinte días hábiles.

Art. 72 - Ningún proyecto de ley, desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si sólo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en ésta se aprobasen las adiciones o correcciones por mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará al Poder Ejecutivo de la Nación. Si las adiciones o correcciones fueren rechazadas, volverá por segunda vez el proyecto a la Cámara revisora, y si aquí fueren nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que ésta reprueba dichas adiciones o correcciones si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Art. 73 - Desechado totalmente un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen; ésta lo discute de nuevo, y si lo

confirma por mayoría de dos tercios de votos de los presentes, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Si el proyecto es desechado sólo en parte por el Poder Ejecutivo, vuelve únicamente la parte desechada con sus objeciones, procediéndose en igual forma que cuando el veto es total.

Las votaciones de ambas Cámaras serán en uno y otro caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, cuanto las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

Art. 74 - En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley.

Sección Segunda
Del Poder Ejecutivo

Capítulo I
De su naturaleza y duración

Art. 75 - El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de “Presidente de la Nación Argentina”.

Art. 76 - En caso de enfermedad, ausencia del país, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea elegido.

Art. 77 - Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, pertenecer a la comunión Católica Apostólica Romana, y las demás calidades exigidas para ser senador.

Art. 78 - El presidente y el vicepresidente duran en sus cargos seis años y pueden ser reelegidos.

Art. 79 - El presidente de la Nación cesa en el poder el día mismo en que expira su período de seis años sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

Art. 80 - El presidente y el vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación. Durante el mismo período no podrán ejercer otro empleo, ni percibir ningún otro emolumento de la Nación ni de provincia alguna.

Art. 81 - Al tomar posesión de su cargo, el presidente y vicepresidente prestarán juramento en manos del presidente del Senado, estando reunido el Congreso, en los términos siguientes: "Yo, N.N. juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente (o vicepresidente) de la Nación, y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina. Si así no lo hiciere, Dios y la Nación me lo demanden".

Capítulo II
De la forma y tiempo de la elección del presidente y vicepresidente de la Nación

Art. 82 - El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo y a simple pluralidad de sufragios, formando con este fin las provincias, Capital Federal y territorios nacionales un distrito único. La elección deberá efectuarse tres meses antes de terminar el período en ejercicio. El escrutinio se realizará por el o los organismos que establezca la ley.

Capítulo III
Atribuciones del Poder Ejecutivo

Art. 83 - El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

1. Es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país.

2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias y ejerce la policía de los ríos interprovinciales para asegurar lo dispuesto en el artículo 68, inciso 14.

3. Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación, pudiendo delegar estas funciones en la forma que determinen los reglamentos administrativos.

4. Participa en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución y las promulga.

5. Nombra los jueces de la Corte Suprema de Justicia y de los demás tribunales inferiores de la Nación con acuerdo del Senado.

6. Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.

7. Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos conforme a las leyes de la Nación.

8. Ejerce los derechos del patronato nacional en la presentación de obispos para las iglesias catedrales, a propuesta en tema del Senado.

9. Concede el pase o retiene los decretos de los concilios, las bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice de Roma con acuerdo de la Suprema Corte, requiriéndose una ley cuando contienen disposiciones generales y permanentes.

10. Nombra y remueve los embajadores y ministros plenipotenciarios con acuerdo del Senado y por sí solo nombra y remueve los ministros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares y demás empleados de la administración cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución.

11. Convoca e inaugura las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, para el 1° de mayo de cada año; da cuenta en esta ocasión al Congreso del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución y recomienda a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.

12. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso o lo convoca a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera, y convoca al Senado en el caso del artículo 56.

13. Hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales; hace sellar moneda, fija su valor y el de las extranjeras.

14. Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus representantes y admite sus cónsules.

15. Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación.

16. Provee los empleos militares de la Nación, con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas, y por sí solo, en el campo de batalla.

17. Dispone de las fuerzas armadas y corre con su organización y distribución, según las necesidades de la Nación.

18. Declara la guerra y concede cartas de represalia, con autorización y aprobación del Congreso.

19. Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior, sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. Declara también el estado de prevención y alarma en uno o varios puntos del país en caso de alteración del orden público que amenace perturbar el normal desenvolvimiento de la vida o las actividades primordiales de la población por un término limitado y da cuenta al Congreso. El presidente ejerce estas atribuciones dentro de los límites prescritos por el artículo 34.

20. Puede pedir a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto, a los demás empleados los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlo.

21. No puede ausentarse del territorio de la Nación sino con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por graves objetos de servicio público.

22. El presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado y que ocurran durante su receso por

medio de nombramientos en comisión, que deberán ir considerados en la legislatura inmediata.

23. Provee lo conducente al ordenamiento y régimen de los servicios públicos a que se refiere el inciso 13 del artículo 68.

Capítulo IV
De los ministros del Poder Ejecutivo

Art. 84 - El despacho de los negocios de la Nación estará a cargo de ministros secretarios de Estado, quienes refrendarán y legalizarán los actos del presidente de la Nación por medio de su firma, sin la cual carecen de eficacia. Por una ley de la Nación, y a propuesta del Poder Ejecutivo, se determinará la denominación y los ramos de los ministerios, así como la coordinación de los respectivos despachos.

Para ser ministro se requieren las mismas condiciones que para ser diputado y ser argentino nativo. Los ministros estarán amparados por las inmunidades que otorgan a los miembros del Congreso los artículos 61 y 62 de la Constitución.

Gozarán por sus servicios de un sueldo establecido por la ley.

Art. 85 - Cada ministro es responsable de los actos que legaliza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas.

Art 86- Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción en lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.

Anualmente presentarán al presidente de la Nación la memoria detallada del estado de los negocios de sus respectivos departamentos.

Art. 87 - No pueden ser senadores ni diputados sin hacer dimisión de sus empleos de ministros.

Art. 88 - El presidente de la Nación y sus ministros tienen la facultad de concurrir a las sesiones conjuntas o separadas de las Cámaras de Senadores y de Diputados, informar ante ellas y tomar parte en los debates, sin voto.

Sección Tercera
Del Poder Judicial

Capítulo I
De la naturaleza y duración

Art. 89 - El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciese en el territorio de la Nación.

Art. 90 - En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.

Art. 91 - Los jueces de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales inferiores de la Nación son inamovibles, y conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta. Recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley y que no podrá ser disminuida, en manera alguna, mientras permanezcan en sus funciones. Los jueces de los tribunales inferiores serán juzgados y removidos en la forma que determine una ley especial, con sujeción a enjuiciamiento por los propios miembros del Poder Judicial.

Art. 92 - Para ser miembro de la Corte Suprema de justicia se requiere ser argentino nativo, abogado graduado en universidad nacional, con diez años de ejercicio y treinta años de edad.

Art. 93 - Los jueces de la Corte Suprema de justicia, al tomar posesión de sus cargos, prestarán juramento ante el presidente de ésta de desempeñar sus obligaciones administrando justicia bien y legalmente, y de conformidad con lo que prescribe la Constitución.

Art. 94 - La Corte Suprema de justicia dictará su reglamento interno y económico y nombrará sus empleados. Ejercerá superintendencia sobre los jueces y tribunales que integran la justicia de la Nación.

En la Capital de la República, todos los tribunales tienen el mismo carácter nacional.

Capítulo II
Atribuciones del Poder Judicial

Art. 95 - Corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución; por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 68, y por los tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules extranjeros; de las de almirantazgo y jurisdicción marítima y aeronáutica; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se substancien en la Capital Federal y en los lugares regidos por la legislación del Congreso; de las que se susciten entre dos o más provincias, entre una provincia y los vecinos de otra y entre la Nación o una provincia o sus vecinos con un Estado extranjero.

La Corte Suprema de justicia, conocerá, como Tribunal de Casación, en la interpretación e inteligencia de los códigos a que se refiere el inciso 11 del artículo 68.

La interpretación que la Corte Suprema de Justicia haga de los artículos de la Constitución por recurso extraordinario, y de los códigos y leyes por recurso de casación, será aplicada, obligatoriamente por los jueces y tribunales nacionales y provinciales.

Una ley reglamentará el procedimiento para los recursos extraordinarios y de casación y para obtener la revisión de la jurisprudencia.

Art. 96 - La Corte Suprema de Justicia conocerá originaria y exclusivamente en las causas que se susciten entre la Nación o una provincia o sus vecinos con un Estado extranjero; en las causas concernientes a embajadores, ministros plenipotenciarios o cónsules extranjeros, y asimismo originaria y exclusivamente en las causas entre la Nación y una o más provincias o de éstas entre sí.

Título Segundo
Gobiernos de Provincias

Art. 97 - Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Art. 98 - Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia sin intervención del Gobierno Federal.

Art. 99 - Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto en el artículo 50.

Art. 100 - Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal, y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios.

Art. 101 - Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político ni expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos a que se refiere el artículo 68, inciso 11, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, de lo que dará cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros; ni admitir nuevas órdenes religiosas.

Art. 102 - Ninguna provincia puede declarar ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil,

calificados de sedición o asonada, que el Gobierno Federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

Art. 103 - Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

Disposiciones Transitorias

1. Hasta tanto el Congreso sancione la ley orgánica de los ministerios, el despacho de los negocios de la Nación estará a cargo de los siguientes departamentos: Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Ejército; Marina; Aeronáutica; Economía; Hacienda; Finanzas; Obras Públicas; Agricultura; Industria y Comercio; Trabajo y Previsión; Transportes; Interior; Justicia; Educación; Salud Pública; Comunicaciones; Asuntos Políticos; Asuntos Técnicos.

2. Esta Constitución entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el *Diario de Sesiones*.

3. El presidente de la Nación jurará ante la Convención Nacional Constituyente cumplir y hacer cumplir esta Constitución.

Los presidentes de las cámaras legislativas jurarán esta Constitución ante los cuerpos respectivos en la primera sesión preparatoria del período legislativo siguiente a la sanción de aquélla, y los miembros de cada cuerpo ante su presidente.

El juramento que prescribe el artículo 32 de la Constitución deberá ser prestado por todo ciudadano que se halle actualmente en el ejercicio de una función pública.

La falta de cumplimiento del juramento a que se refiere el presente artículo hará cesar inmediatamente a aquel que se negara a hacerlo en el desempeño de su mandato, función o empleo.

4. Durante el primer período legislativo siguiente a la sanción de la presente disposición, deberá solicitarse nuevamente el acuerdo del Senado a que se refieren los incisos 5 y 10 del artículo 83 de la Constitución Nacional y las leyes especiales que exijan igual requisito.

5. Autorízase por esta única vez a las Legislaturas provinciales para reformar totalmente sus constituciones respectivas, con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados en esta Constitución.

A tal efecto, en las provincias con poder legislativo bicameral, ambas Cámaras reunidas constituirán la Asamblea Constituyente, la que procederá a elegir sus autoridades propias y a tomar sus decisiones por mayoría absoluta.

La reforma de las constituciones provinciales deberá efectuarse en el plazo de noventa días a contar de la sanción presente, con la excepción de aquellas provincias cuyo poder legislativo no se halle constituido, caso en el cual el plazo se computará a partir de la fecha de su constitución.

6. A los efectos de unificar los mandatos legislativos cuya duración regla esta Constitución, dispónese que los mandatos de los senadores y diputados nacionales en ejercicio caducarán el 30 de abril de 1952.

El mandato de los senadores cuya elección se efectúe para llenar las vacantes de los que concluyen el 30 de abril de 1949, expirará asimismo el 30 de abril de 1952. La elección correspondiente deberá realizarse por el procedimiento de elección por las legislaturas, que establecía el artículo 46 de la Constitución.

Dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente, en Buenos Aires, a los once días del mes de marzo del año mil novecientos cuarenta y nueve.

Domingo A. Mercante, Presidente

Mario M. Goizueta, secretario

Bernardino H. Garaguso, secretario

Discurso del miembro informante de la mayoría de la Comisión Revisora (Sampay)*

Sr. Presidente (Mercante) —Tiene la palabra el señor miembro informante de la mayoría de la Comisión Revisora.

Sr. Sampay —Señor presidente antes de abocarme al estudio de la totalidad de la reforma aconsejada por la Comisión Revisora de la Constitución Nacional y con el fin de mostrar su orientación filosóficopolítica y su fisonomía técnicojurídica –pues no otra cosa debe perseguir el debate sobre la generalidad de la reforma– conviene exponer, aunque sea ceñidamente, algunas nociones fundamentales acerca de la esencia de la Constitución, porque serán la mejor vía de acceso al tema que debemos discutir, permitiéndonos, en primer lugar, tener una apreciación de conjunto, y casi diría filosófica, de la Constitución que nos rige, y en seguida, medir los grados del sesgo que esta renovación constitucional implica para las formas de vida colectiva argentina, y avistar el nuevo rumbo que les imprime la concepción política que la informa.

La Constitución es una estructura de leyes fundamentales que cimenta la organización política del Estado, fijando sus fines y enunciando los medios adecuados para conseguirlos, y que establece, además, la manera de distribuir el poder político y elegir los hombres que lo ejercen. Dicho con otras pala-

* Los discursos de los miembros de la Comisión Revisora fueron tomados del *Diario de Sesiones* de la Convención Nacional Constituyente de 1949 y están transcriptos respetando la ortografía del original aunque se les agregó la puntuación, en los casos en que faltaba, para facilitar la lectura. [Argentina. Convención Constituyente (1949). *Diario de Sesiones* (pp. 269-292). Recuperado de http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Diario%20de%20sesiones/sesiones1949.pdf]

bras, la Constitución es el orden creado para asegurar el fin perseguido por una comunidad política, y la que instituye y demarca la órbita de las diversas magistraturas gubernativas. Estas dos partes de toda constitución, que acabo de definir glosando a Aristóteles y a su gran comentarista medieval, son las llamadas, por la doctrina de nuestros días, parte dogmática y parte orgánica, respectivamente, de una constitución.

Ahora bien, obsérvese que mientras la parte orgánica monta el aparato gubernativo y ajusta el funcionamiento de su mecanismo, la parte dogmática de la constitución señala los objetivos que ese mecanismo debe lograr y que constituyen la propia razón de ser de todo el apresto gubernamental. Quiero decir, señor presidente, que la organización del poder político, dispuesta por toda constitución, está elaborada para actuar en función de su parte dogmática, que es donde se sientan los fines a lograr, y que, por tanto, lleva involucrada una determinada concepción del Estado. Pero la parte orgánica y la parte dogmática de una constitución son como piezas desmontables, pues la parte orgánica, que estructura en cierto modo el poder político, puede servir a una u otra finalidad del Estado, según preceptúe la parte dogmática de la constitución. *(¡Muy bien! ¡Muy bien!)*.

La Constitución de 1853, como todo el liberalismo, se propone afianzar la libertad personal –en lo cual reside lo vivo del liberalismo, aunque no es criatura suya, sino del cristianismo–, pero en esa concepción la libertad comportaba, simplemente, la supresión de las constricciones jurídicas. En consecuencia, la visión del Estado que anima a la Constitución de 1853 tiende a contenerlo en un mínimo de acción, neutralizándolo en el mayor grado posible con respecto a las tensiones de intereses existentes en el seno de la sociedad.

La Constitución de 1853 escinde el dominio económicosocial concebido como el campo reservado a las iniciativas libres y apolíticas, y el dominio político, reducido a las funciones estrictamente indispensables para restablecer las condiciones necesarias para el libre juego de los intereses privados. Para que las "armonías económicas subsistan –decía el filósofo liberal de la economía, Federico Basbat– la ciencia política no debe ocuparse de la organización del Estado sino simplemente de su función, o mejor aun, de determinar lo que el Estado no debe ser en sus atribuciones". Su corifeo argentino, Juan Bautista Alberdi, principal coautor de la Constitución de 1853, aunque no participara de la Convención de Santa Fe –así gobernó a la Argentina, durante casi cien

años, por el solo vigor de su pensamiento, este gran ausente– desentrañaba el espíritu de la Carta Fundamental con las siguientes palabras: "La Constitución contiene un sistema completo de política económica, en cuanto garantiza, por disposiciones terminantes, la libre acción del trabajo, del capital y de la tierra, como principales agentes de la producción, ratifica la ley natural de equilibrio que preside el fenómeno de la distribución de la riqueza, y encierra en límites discretos y justos los actos que tienen relación con el fenómeno de los consumos públicos". "La riqueza es hija del trabajo, del capital y de la tierra –continúa a poco– y como estas fuerzas, consideradas como instrumento de producción no son más que facultades que el hombre pone en ejercicio para crear los medios de satisfacer las necesidades de su naturaleza, la riqueza es obra del hombre, impuesta por el instinto de su conservación y mejora, y obtenida por las facultades de que se halla dotado para llenar su destino en el mundo". "En este sentido –expresa Alberdi, planteando la interdicción del Estado en materia económica y social– ¿qué exige la riqueza por parte de la ley para producirse y crearse? Lo que Diógenes exigía de Alejandro: que no le hiciera sombra". Por tanto, la organización jurídica de la economía –sigue diciendo Alberdi– es negativa en su mayor parte, consiste en la abstención reducida a sistema, en decretos paralelos a los del viejo sistema prohibitivo, que lleve el precepto de dejar hacer a todos los puntos en que los otros hacían por sí o impedían hacer. "He aquí –concluye Alberdi– todo el ministerio de la ley, todo el círculo de su intervención en la producción, distribución y consumo de la riqueza pública y privada se reduce pura y sencillamente a garantizar su más completa independencia y libertad, en el ejercicio de esas tres grandes funciones del organismo económico argentino.

E1 orden natural del liberalismo, entonces, recibido de la concepción doctrinaria de los fisiócratas, se asentaba sobre un concepto absoluto de la propiedad y sobre la creencia de que la acción privada, movida por el solo interés personal, sería capaz de generar automáticamente un orden justo.

Obsérvese que aquí aflora el basamento último de esta doctrina, o sea, la concepción angélica del hombre, heredada por el liberalismo de Descartes y Rousseau. Si el hombre era absoluta y naturalmente bueno, y sólo las rectricciones externas a su libre arbitrio desvirtuaban su ingénita bondad, no podía, en el ejercicio de su libertad económica, explotar a otro hombre, y en lo cultural –y cultura significa, a la postre, perfección humana, faena educativa– no

necesitaba adquirir hábitos de virtud para la convivencia social, y así se fundamentaba también la neutralidad del Estado frente al problema de la cultura.

No me ocuparé en poner de relieve los errores de esta concepción política, que tuvo efectos que produjeron una penosa realidad sociológica –la concentración de la riqueza en pocas manos y su conversión en un instrumento de dominio y de explotación del hombre por el hombre– y que, mientras algunas potencias extranjeras proclamaban al exterior la libertad económica para servirse de ella en su política de imperialismo y de monopolios mercantiles, nos llevaron a nosotros, en aras de ese esquema utópico, con toda buena fe –pues la generación liberal del 53 estaba constituida por doctores de una ideología, y no por servidores de una plutocracia– a poner en manos ajenas el usufructo de nuestras riquezas y hasta el contralor internacional de nuestros ríos interiores. Por lo demás, quienes trabajan con realidades históricas –único modo de crear formas de vida política, como nos proponemos– no han menester, para persuadirse, de más demostración que las consecuencias de esos yerros, y yo no puedo detenerme aquí con los ideólogos imbuídos todavía de las doctrinas del siglo pasado, que no ven esta realidad, porque es inútil discutir con ciegos sobre colores (*¡Muy bien! ¡Muy bien!*).

La realidad histórica, señor presidente, enseña que el postulado de la no intervención del Estado en materia económica, incluyendo la prestación de trabajo, es contradictoria en sí misma. Porque la no intervención significa dejar libres las manos a los distintos grupos en sus conflictos sociales y económicos, y por lo mismo, dejar que las soluciones queden libradas a las pujas entre el poder de esos grupos. En tales circunstancias, la no intervención implica la intervención en favor del más fuerte, confirmando de nuevo la sencilla verdad contenida en la frase que Talleyrand usó para la política exterior: “La no intervención es un concepto difícil, significa aproximadamente lo mismo que intervención”.

Para dar a mis palabras un orden lógico, que trabe las ideas con rigor metódico, no comenzaré por el cotejo de la parte dogmática de la Constitución vigente con las reformas substanciales, inspiradas en una nueva concepción del Estado, que se someten a esta Honorable Asamblea, sino que daré una visión rauda de la parte orgánica de la Constitución, para mostrar los aciertos que contiene, sorprender ahí el secreto de la perduración secular de la Constitución, y concluir mostrando que, con algunos ajustes requeridos por nuestro tiempo, la estructura del poder político existente en la Constitución es lo su-

ficientemente vigorosa y ágil como para seguir cumpliendo la función que al Estado atribuyen las reformas de la parte dogmática (*¡Muy bien! ¡Muy bien!*).

El centro de gravedad del ejercicio del poder político en la Constitución vigente está en el órgano ejecutivo. Los Constituyentes de Santa Fe, al instituir el cargo de presidente de la República, crearon una magistratura vigorosa. Los motivos que les indujeron a ello fueron multiples: por una parte –aunque no era ésta la causa fundamental, porque los modelos se buscan de acuerdo con la solución que se propicia para una realidad– el dechado más próximo que tuvieron, directamente o a través de Alberdi, fué la Constitución americana, de recio sistema presidencialista, por otro lado, lo exigía la situación del momento, pues el país recién salía de un gobierno unipersonal de hegemonía incontrastable y el brusco derrumbe amenazaba provocar un caos. Tanto es así, que el sosiego de los Constituyentes de Santa Fe estaba resguardado por las tropas de Urquiza guerreando hacia la costa uruguaya, a pocas decenas de leguas, todo lo cual determinaba que, en realidad, los Convencionales de 1853 estuvieran cortando un sayo a la medida del general Urquiza, considerado desde un comienzo por todos los hombres de la Confederación como primer presidente constitucional, y que era, por su formación federal de lugarteniente de Rosas y por su hábito de manejar realidades argentinas, un gobernante enérgico, expeditivo, ejecutivo, como lo había demostrado su actuación pública antes e inmediatamente después de Caseros.

Esa convergencia de factores permitió que la Convención soslayara el riesgo de crear un órgano ejecutivo endeble hacia donde la conducían, como por una pendiente natural, dos factores: uno, de carácter político, pues los Constituyentes en su mayor parte eran enemigos de Rosas y habían llegado a Santa Fe desde el ostracismo a que los condenara su rival victorioso, poseedor de la suma del poder público –y los hechos políticos extremosos llaman necesariamente a su antípoda, es decir, que a la caída de un gobierno de esa laya suceden siempre organizaciones constitucionales de poderes ejecutivos maniatados como lo demuestran las leyes fundamentales de la Revolución Francesa y nuestros primeros intentos de Constitución–, el otro era de carácter doctrinario, pues el pensamiento de la mayoría de los Convencionales de 1853 estaba imbuido de liberalismo y las doctrinas de éste sobre el tema, tomadas de los filósofos iluministas del siglo XVIII –Condorcet, Rousseau y el abate Mably–, concebían el Poder Ejecutivo como un órgano secundario, totalmente subordinado al Poder

Legislativo. Digamos al pasar que esta idea se halla tan fuertemente inserta en el esquema racionalista liberal, que en nuestros días Hans Kelsen, el filósofo que mejor refracta el liberalismo, en su *Teoría del Estado* afirma que la falta de un jefe estatal es lo más conforme con la idea de democracia.

Señor presidente: cuando después de la primera guerra mundial advino la democracia de masas, resultante de una convergencia de circunstancias históricas que no es del caso analizar aquí, y el Estado neutro y abstencionista del liberalismo se convirtió en el Estado que considera toda actividad humana como potencialmente política, en la medida en que un acto humano privado puede significar una perturbación del bien común, el Estado necesitó de una eficaz administración reglamentaria y controladora, que es atributo del Poder Ejecutivo. Por eso, en la mayor parte de los países del mundo en donde existía un Poder Ejecutivo débil, o en donde se lo establecía como reacción contra las monarquías derrumbadas, se produjo una crisis constitucional, y por Occidente corrió la consigna de reforzar el Poder Ejecutivo para llevar un remedio a la quiebra de la democracia. Los señores constituyentes, versados en ciencia política, recordarán los grandes autores: Barthelemy, Carl Schmit, Emile Giraud, Dendias y no cito aquí a los publicistas filototalitarios que hacían la apoteosis del Poder Ejecutivo omnipotente, porque propiciaban dictaduras que absorbían en sí la función legislativa.

No creo, personalmente, que la crisis del Estado liberalburgués tenga su causa última en la debilidad, del Poder Ejecutivo, como lo pretendieron juristas de visión ingenua, pero es lo cierto que la experiencia histórica demuestra hasta qué punto la endeblez ejecutiva y la pluralización del Parlamento facilitaron las dictaduras totalitarias, por reacción contra la incapacidad para actuar en una compleja circunstancia que exigía la intervención del Estado en lo económico, en lo social y cultural.

Cuando en la Argentina se produjo la irrupción de la democracia masiva como efecto inmediato de la ley Sáenz Peña, y ese vasto movimiento popular se nucleó alrededor de la figura magnética de Hipólito Yrigoyen, jefe de partido y jefe de Estado a la vez.

Sr. Alcorta —No fué jefe de partido. No era un partido burocrático, y por eso no era jefe de partido.

Sr. Perazzolo —Fué caudillo del partido.

Sr. Sampay —No deseo ser interrumpido, y pido que se me descuente el tiempo de las interrupciones.

Sr. Presidente (Mercante) —Sírvanse los señores convencionales no interrumpir al orador que está en uso de la palabra.

Sr. Marini —No se alarme por las interrupciones, porque le van a prolongar el tiempo de su exposición al señor convencional.

Sr. Presidente (Mercante). —No interrumpa el señor convencional al orador que tiene acordado el uso de la palabra.

Sr. Sampay —Decía que nuestro país pudo iniciar el viraje, gracias a la organización del Poder Ejecutivo y a sus vigorosos atributos, desde el Estado abstencionista y neutro hacia un Estado económico y cultural, hacia un Estado de protección, Estado de prosperidad y previsión, y pudo acoger dentro de las formas constitucionales establecidas, el substrato sociológico de ese cambio, la causa de esa conversión, o sea, la democracia de masas, que es quien impone, con sus problemas y necesidades y con su activa intervención en la vida política, esa profunda transformación. Aquí anoto que, justamente en ese momento histórico comienza la crisis de la parte dogmática de nuestra Constitución y la documentación de violaciones flagrantes de la Carta Fundamental por parte de los intereses afectados por los principios de la política social y económica de Yrigoyen, quienes propiciaban la petrificación de la letra y espíritu de la Constitución de 1853 como un medio de impedir que el poder político enfrentara el poder económico, y de permitir que este último siguiera teniendo, en la realidad, el poder político a su servicio.

También el Poder Legislativo organizado en la Constitución vigente, y en especial el sistema eleccionario que lo anima, ha resultado un acierto, y su perduración se justifica porque contribuyó a robustecer la acción gubernativa del Poder Ejecutivo, a impedir la atomización de las fuerzas políticas y la pluralización del Parlamento. En efecto, señor presidente, la elección de los diputados y de los electores del presidente de la República "a simple pluralidad de sufragios" –tomada de nuestra Constitución de 1826 y adoptada antes que Hare, Girardin, Burnitz, Marshall, etcétera, inventaran los sistemas de representación proporcional– evitó la implantación de este último procedimiento y nos salvó del resultado a que condujo en otros países la continua división de las fuerzas políticas, la creación de múltiples partidos que se convierten en representantes de intereses económicos, reflejados en el Parlamento sin hallar una finalidad

que los abarque a todos –porque los partidos políticos, como el Estado, deben perseguir el bien de la colectividad y no el de un grupo profesional– y, en fin, la imposibilidad de que se afiance un partido mayoritario, lo cual trae aparejado el debilitamiento del gobierno y la pérdida de su eficacia y agilidad.

El carácter rígido de la Constitución vigente, que se deriva de la creación de dos órganos legislativos distintos: uno ordinario, es decir, el Poder Legislativo *strictu sensu*, y otro extraordinario, el órgano constituyente, hizo surgir la función judicial para salvaguardar la supremacía de la Constitución, dándole estabilidad, en beneficio de los derechos de los gobernados. Esa rigidez constitucional apareció, en el Estado democrático moderno como un sucedáneo de la perduración dinástica de los Estados monárquicos, porque todo Estado concreto histórico, al igual que cualquier obra humana conjunta que supera, en el tiempo, la curva vital de sus hacedores, fija de manera permanente, en cierto sentido, los objetivos que deben alcanzarse y los modos en que se ha de organizar para cumplir esos objetivos. Nuestro Poder Judicial, y especialmente nuestra Corte Suprema, llenó con acierto su misión porque, al desempeñar moderadamente su contralor y al adoptar la doctrina americana de la "injudicialidad" de las cuestiones políticas, pudo salvarse de las candentes pugnas entre los partidos, que llegaban repetidas veces hasta ella demandando corrección para las violaciones constitucionales de índole política. Tanto es así, señor presidente –y apunto, también esto, en una digresión–, que cuando a partir de 1930 la Corte Suprema abandonó, en una célebre y muy propia teoría sobre los gobiernos defacto, su prescindencia en "cuestiones políticas" –las *political questions* de los americanos, que los autores de aquel país indican como la válvula de escape que permitió a la institución atravesar más de un siglo– soportó la crisis que todos conocemos (*¡Muy bien!).*

Es notorio, pues, señor presidente, que la organización de los poderes del Estado adoptada en la Constitución de 1853 motiva su larga vigencia: un Poder Ejecutivo con atributos de tal, que sirvió primero para pacificar políticamente el país y permitió después, cuando pasamos de Estado neutro a Estado intervencionista, asumir una administración fuerte y reglamentaria que pudo solventar, sin rupturas con el orden establecido, los problemas de la nueva realidad política argentina, un Poder Legislativo que, por su base electoral, no fué el escenario plurificado de intereses económicos inconciliables, y que por eso pudo mantener con el Poder Ejecutivo la cohe-

sión política de los órganos del Estado, un Poder Judicial que salvaguardó la supremacía de la Constitución y que, empleando con mesura sus facultades y tratando de contemporizar con la orientación gubernativa de los órganos políticos, fué también un factor que contribuyó al robustecimiento de la autoridad del Estado y evitó que padeciéramos lo que en Occidente se denominara "crisis de autoridad de las democracias", tan bien aprovechada por el totalitarismo para la implantación de sus dictaduras personales.

Más adelante, señor presidente, diremos de qué modo la reforma constitucional ajusta los órganos gubernativos, porque es obvio que, habiendo sido creados en 1853, la experiencia de casi un siglo aconseja diversos retoques en su estructura, necesarios para que cumplan con eficacia su cometido en este mediar del siglo XX, tan profundamente perturbado y caótico que nadie duda de que somos los actores y las víctimas, a la vez, de la más profunda crisis acaecida después del cristianismo (*¡Muy bien!*).

Ahora me ocuparé de la concepción del Estado que anima a la reforma de la parte dogmática de la Constitución, que sometemos a la consideración de la Asamblea Constituyente, y que en cierto modo significa la constitucionalización de una nueva realidad jurídica argentina (*¡Muy bien!)*. Pero antes de abordar los fundamentos de esa reforma y de analizarla en su conjunto, saldré, rápidamente, al encuentro de las razones esgrimidas para sostener que, si esa realidad existe, no se necesita la renovación constitucional, desde que su texto permitió la aparición de la actual realidad jurídica, social y económica de la República Argentina. Sin embargo, la verdad es muy otra, porque esa evolución se ha producido forzando el espíritu y a la vez la letra de la Constitución vigente, por lo que su dogmática ya no rige la vida argentina, malogrando una de las funciones primordiales de la Constitución, a saber: la docencia que cumple sobre los gobernados, su acatamiento e inviolabilidad.

Cuando una constitución ha perdido vigencia histórica porque la realidad se ha desapareado de ella, debe abandonarse la ficción de una positividad que no existe, y adecuarla a la nueva situación, para que siempre sea para los gobernados lo que Maurice Amos dice de la Constitución inglesa: una religión sin dogmas. Además, si se acogen en la Ley Fundamental, la realidad surgida por exigencias de la justicia, el nuevo orden socialeconómico, y la garantía de una efectiva vigencia de los derechos sociales del hombre, se atajan las posibilidades de que un vaivén reaccionario, jurisprudencial o legislativo,

eche por tierra el edificio alzado sobre la base de la justicia social, so pretexto de cumplir las normas de la Constitución.

Hay un ejemplo histórico de reciente data que nos previene contra este argumento: es el ofrecido por el *New Deal* de Roosevelt, o sea, el conjunto de disposiciones concebidas para limitar la libertad absoluta de las poderosas organizaciones capitalistas americanas y el desenfreno de los productores, orientando socialmente la economía y protegiendo las clases obreras, cuyo espíritu, sin duda, estaba en oposición con el individualismo que alienta en la Constitución americana, modelo de la nuestra de 1853. Los derechos reconocidos por el *New Deal* a los sectores económicamente débiles de la sociedad, y el intento de encauzar la economía en beneficio de la colectividad, fueron combatidos por los consorcios capitalistas americanos tan encarnizadamente como lo son aquí, hasta que, en 1935, se logró de la Suprema Corte la declaración de inconstitucionalidad para los principios fundamentales, y así cayeron las dos columnas que sustentaban el *New Deal:* el organismo de contralor para la industria, y el organismo de contralor para la producción agrícola.

También en nuestro país el reconocimiento de los derechos sociales y las medidas encaminadas a programar la economía en procura del bien común, que ha ido elaborando la revolución nacional, han sido achacados del vicio de inconstitucionalidad. Se arguye que el derecho social que impone a los patronos el pago de contribuciones asistenciales para sus obreros, de acuerdo con la nueva concepción que supera el *do ut des* de la justicia conmutativa con criterios de solidaridad profesional, viola el derecho de propiedad reconocido por la Constitución. Las leyes protectoras de la economía nacional que la libran de la expoliación de los consorcios capitalistas y la hacen servir al hombre, serían inconstitucionales porque contrarían la libertad de industria y comercio asegurada por la Constitución vigente. Por todo ello es que urge incorporar definitivamente al texto de nuestra Carta Fundamental el nuevo orden social y económico creado, cerrando de una vez la etapa cumplida, y desvaneciendo las acechanzas reaccionarias, para que la Constitución renovada, al solidificar una realidad jurídica que, si no puede decirse inconstitucional, es extraconstitucional, sea para los sectores privilegiados de la economía argentina como la leyenda que Dante vió en el frontispicio del infierno: *Lasciate ogni speranza* e inicien, en consecuencia, una segunda navegación orientada hacia la economía social, que si en algo mermará su libertad, hará más libre a la inmensa mayoría del pueblo,

porque esa libertad de un círculo restringido, que tanto defienden, se asentaba en la esclavitud de la gran masa argentina *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

El alma de la concepción política que informa la reforma constitucional en su parte programática, vale decir, los fines que el Estado persigue para garantizar a todos una existencia digna del hombre, que requieren afirmación dogmática contra toda posible contradicción y a los que deberá acomodarse la acción política futura, están dados por la primacía de la persona humana y de su destino, como Perón tantas veces lo proclamara diciendo: "El Estado es para el hombre y no el hombre para el Estado" *(Aplausos)*. Este principio, señor presidente, es el basamento del orbe de cultura occidental. El hombre tiene –es el cristianismo quien trajo la buena nueva– un fin último que cumplir, y no adscribe su vida al Estado, donde como *zoon politikon* logra únicamente su bien temporal, si no es conservando la libertad para llenar las exigencias esenciales de esa finalidad, que el Estado resguarda y hace efectivas promoviendo el bien común en un orden justo. El totalitarismo es la contrafigura de esta concepción política porque degrada al hombre a la situación de instrumento del Estado divinizado, y éste, en lugar de reconocer como finalidad el bien de la persona, mediante la primacía temporal del bien común de todo el pueblo, se propone afianzar una raza considerada biológicamente superior o la dictadura de un estamento económico, o de una clase política violenta que busca la guerra para la *gloire de l'Etat* –dicho con palabras de de Montesquieu–. La aparición del absolutismo totalitario de nuestros días que conduce al Estado Dios, a la estatolatría, es una regresión anticristiana, es el ataque al cimiento mismo de la cultura occidental.

Pero el Estado, en la reforma que se propicia, si bien tiene como fin la perfección y la felicidad del hombre que vive en sociedad –la suficiencia de vida que el aislamiento haría imposible lograr– abandona la neutralidad liberal que, repito, es intervención a favor del poderoso y participa, dentro de la órbita de las funciones que le son propias, en las cuestiones sociales, económicas, culturales, como poder supletivo e integrador, para afirmar un orden positivo, restituyendo o asegurando al hombre la libertad necesaria a su perfeccionamiento. De aquí surge, en consecuencia, que toda interacción humana es objeto de la política, es decir, materia propia de la función regulativa del Estado, pudiendo, por tanto, convertirse en materia de negocios privados, de objeto de la justicia conmutativa, en materia de dirección pública, en obje-

to de la justicia social, pues los hombres están subordinados al Estado, para de esta manera resultar coordinados a un mismo fin: el bien común. Se explica, entonces, que el Estado intervenga para restaurar el orden social en aquellas circunstancias en que las acciones privadas desatiendan algún servicio debido al bienestar de la colectividad *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Obsérvese que este sometimiento del interés individual al bien de todos no es, rigurosamente hablando, la renuncia que una persona hace de un "bien suyo" en favor de un "bien ajeno", sino que es la renuncia de un bien propio menor en favor de uno mayor, exigido por su esencia social: esto es por una de las dimensiones ontológicas del ser humano. Anoto, señor presidente, lo que sigue: el grado de la intervención estatal se mide por las contingencias históricas, pues toda la legislación intervencionista que la reforma autoriza tiende a compensar la inferioridad contractual, la situación de sometimiento en que se halla el sector de los pobres dentro del sistema del capitalismo moderno, falto de moral y caridad, que aprovecha su prepotencia económica para la explotación del prójimo, sea obrero o consumidor, por eso, tal intervención irá perdiendo su razón de ser en la medida en que los elementos desquiciadores del mutuo acuerdo sean substancialmente dominados, haciendo que emerja *per se* la legitimidad de los negocios privados respecto de los principios de la justicia. Subrayo al paso, una regla política descubierta por De Bonald: en la proporción en que los hombres se amoralizan, acrece y se hace más profunda la coactividad interventora del Estado, la intrínseca inmoralidad del capitalismo moderno y el *ethos* que imprimió a la concepción de la vida en estos últimos siglos, fueron los determinantes de este Estado cuya función reguladora no cesa de crecer, en su propósito de restablecer un orden justo.

Señor presidente, lo típico del sesgo constitucional del siglo XX, confrontado con las declaraciones liberales de la centuria décimonona, es el alargamiento de los derechos personales acompañado de una limitación de los derechos individuales que se consideraban absolutos e intocables, o sea, el derecho de propiedad y la libertad económica, y como consecuencia, una nueva concepción de las relaciones entre los individuos y de éstos con la sociedad al punto que el abuso de la libertad, que equivale a una falta de solidaridad humana, es punido como un delito. Así lo proyecta la reforma, y de ello me ocuparé más adelante.

La necesidad de una renovación constitucional en sentido social es el reflejo de la angustiosa ansia contemporánea por una sociedad en la que la dignidad

del hombre sea defendida en forma completa. La experiencia del siglo pasado y de las primeras décadas del presente demostró que la libertad civil, la igualdad jurídica y los derechos políticos no llenan su cometido si no son completados con reformas económicas y sociales que permitan al hombre aprovecharse de esas conquistas. Si se sume al hombre en la miseria, le resulta muy difícil la virtud, y si no cuenta con una economía estable que le dé seguridad para el mañana y confianza en el porvenir –el derecho a la seguridad social, como ahora se llama–, pierde todo estímulo para ocuparse en la vida pública y está obligado a someterse a la voluntad de quien es económicamente más fuerte, con lo que resulta relegado al margen de la vida social. Este sesgo, cumplido en nuestro país por la revolución nacional, y que la reforma se propone constitucionalizar, es lo que el general Perón llama conversión de la democracia política en democracia social, y aunque algunos puristas de las doctrinas políticas consideran impropias tales expresiones, ellas reflejan una realidad indiscutible y reiteradamente demostrada, a saber, que los progresos de los ciudadanos en los dominios jurídico y político son ilusorios si el sistema económico no está en condiciones de asegurarles la posibilidad de trabajar, de llevar una existencia digna del hombre, y de recibir un salario justo, capaz de cubrir las necesidades propias y familiares *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

La Constitución vigente no reconoce al obrero sus derechos porque la prestación de trabajo se incluía en la libertad de comercio: ofertaba en el llamado mercado "libre" sus energías, a trueque de un precio que fijaba la ley de la oferta y la demanda, es decir, el trabajo era una mercancía entregada al libre juego de los intereses encontrados, y la condición humana del obrero se degradaba a máquina productora de energía. Los juristas saben bien que se consideraba el contrato de trabajo como una compraventa, según la teoría enunciada por un eminente tratadista italiano: el obrero máquina produce energía de trabajo que el patrono compra igual que la energía eléctrica. Pero, en antitética reacción contra el liberalismo y la concepción que informa la Ley Fundamental vigente, la reforma se anima en el concepto de que el trabajo es la actividad vital de la persona humana, y de que el obrero tiene en esa diaria alienación de lo que produce la única fuente económica de sustento para sí y para su familia, con la que debe llevar una vida decorosa y a cubierto de las inseguridades sociales de toda índole. Que el trabajo sea una actividad personal significa que no es, simplemente, una función mecánica, como la de

un motor, ni un simple esfuerzo muscular, como el del caballo que arrastra el carruaje, sino un hecho de la inteligencia, de la voluntad, de la libertad, de la conciencia: un hecho, señor presidente, que se eleva al orden ético.

Ahora bien, el principio del carácter personal del trabajo es título justificativo de los derechos del trabajador, que pueden compendiarse en uno solo, informador de toda la declaración que se incorpora al texto constitucional: respeto por la dignidad personal del obrero *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos)*. Para ello suplantamos el señalado régimen capitalista liberal del trabajo basado en el concepto absoluto de la propiedad privada y en el contrato de locación de servicios, concertado por las partes sin ingerencia del Estado, por una *relación institucional* del trabajo, constituida por las leyes obreras, que en virtud de sus disposiciones forzosas, de orden público por el interés social que las informa, son inderogables por la voluntad privada, y por los contratos colectivos de trabajo, que son normas generales emanadas de los grupos profesionales. Obsérvese sin embargo que, mientras los regímenes totalitarios como el de la Alemania nacionalsocialista, y, más acentuadamente, el de la Rusia soviética, han abolido la iniciativa privada y han substituido sistemáticamente con el intervencionismo legal del Estado la acción particular del individuo, de la familia o del sindicato, la reforma constitucional reconoce un cierto número de derechos obreros imprescriptibles pero a partir de este mínimo coactivo impregnado de motivos sociales y enderezado a defender al obrero de la posible prepotencia económica del patrono, conserva la autonomía del dador y del prestador de trabajo, y deja una zona indefinida para la libre determinación de los concertantes del negocio laboral, aunque claro está que dentro de ella el obrero puede mejorar en su favor el mínimo de derechos aludido. Superamos pues el puro régimen contractual individualista –vamos *au délá du contrat*, como dicen los franceses– y transportamos las relaciones individuales de trabajo del plano conmutativo al plano social.

Por su parte, la libertad sindical queda reconocida expresamente como instrumento básico de la defensa de los intereses gremiales garantizados por la reforma constitucional. El derecho de huelga es un derecho natural del hombre en el campo del trabajo, como lo es el de resistencia a la opresión en el campo político, pero si bien existe un derecho natural de huelga no puede haber un derecho positivo de la huelga, porque –aunque esto haya sonado como un galimatías– es evidente que la huelga implica un rompimiento con el orden ju-

rídico establecido, que, como tal tiene la pretensión de ser un orden justo, y no olvidemos que la exclusión del recurso a la fuerza es el fin de toda organización social. El derecho absoluto de huelga, por tanto, no puede ser consagrado en una constitución, a pesar de lo cual dentro del derecho positivo argentino, se reglamenta esa zona de guerra extrajurídica que era la huelga –como se hizo en Francia después de la ley de arbitraje y contratos colectivos de 1936, en Suiza después de la ley de 1937, y en la Italia posfascista– para que pueda cumplirse en los casos en que los patronos no se avienen a satisfacer reclamaciones legítimas de los sindicatos obreros. Ya llegará el momento, en el informe particularizado de la reforma, de tratar con detalle los derechos reconocidos al trabajador.

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente, y suena la campana.

Sr. Sampay —La familia no encuentra amparo en la Constitución vigente porque la concepción liberal del Estado considera a la Nación como una suma de individuos aislados e iguales ante la ley y raya toda comunidad natural intermedia entre el Estado y los hombres. Este individualismo jurídico permitió el estrago de la familia obrera, porque el padre recibía el mismo salario del célibe, con el que no lograba satisfacer las necesidades de su esposa e hijos, y, en consecuencia, la mujer debió ir a la fábrica, descuidando la formación moral y la salud física de los niños, y éstos, antes de tiempo y sin ninguna capacitación técnica, fueron lanzados a la prestación de trabajos retribuidos inicuamente. La reforma constitucional tiende principalmente a resguardar y vigorizar la familia, núcleo social elemental y primario, del que el hombre es criatura y en el cual ha de recibir insubstituiblemente la formación sobre la que construirá todo el curso de su vida. La concepción política que informa la renovación constitucional entiende que el modo más natural, y al mismo tiempo decisivo, de reaccionar en lo social contra los desórdenes del individualismo, es centrar la política de recuperación del orden en el núcleo originario de la sociedad, que no es agrupación de individuos sino de familias, y por consiguiente, el primer requisito para su recta organización y sana existencia es la promoción de la familia a la jerarquía que por naturaleza le corresponde.

Esta restitución de la familia a su dignidad propia de sociedad primaria conducirá, como dice el Decálogo del Trabajador que se incorpora a la Constitución, "a la consolidación de los principios espirituales y morales que cons-

tituyen la esencia de la convivencia social", porque la vida en su seno anticipa analógicamente todo el sistema de jerarquías, de dependencias, de libertad, de responsabilidad solidaria, que debe existir en una sociedad política bien organizada. Para este fin, la reforma tiende a la defensa de los intereses de la familia del trabajador, porque quiere superar la situación de emergencia de un régimen de protección al trabajo de mujeres y menores y llegar a la verdadera solución, que consiste en establecer para el obrero, padre de familia, las condiciones de trabajo y las retribuciones que extingan la necesidad de que la esposa y los hijos se desarraiguen del hogar, o tornen difícil la atención normal del mismo y la educación de los niños *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

A eliminar la causa material de la dispersión de la familia se enderezan las medidas legislativas programadas para su consolidación económica como tal, a saber la protección de la maternidad y de la infancia, la institución del bien familiar y la creación de la unidad económica familiar, así como el impulso a la colonización, para que cada familia labriega posea como bien la parcela de tierra que cultiva, de acuerdo con el enunciado básico de la política agraria del general Perón *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Vinculado a este problema de la familia, la reforma de la Constitución encara de modo recio el problema del anciano, y la magnitud y significación de la solución propiciada se nos hará patente tan pronto recordemos la inmediata historia de esta cuestión social. En la sociedad orgánicamente estructurada de la época precapitalista, se aseguraba al obrero una vejez digna y decorosa mediante dos instituciones fuertemente estabilizadas: la familia y los gremios. El trabajo del artesano era casi del todo familiar, la producción no se cumplía en fábricas, sino dentro del hogar, y por lo tanto no podía plantearse el problema de la subsistencia de los ancianos porque, en cada familia seguían siendo los jefes de cuantos vivían trabajando bajo ese techo y comiendo en la misma mesa. El sindicato agrupaba a las familias dedicadas a idéntica artesanía, y los ancianos formaban los consejos de esos gremios, trayendo como resultado el robustecimiento familiar y la creación de institutos de socorro que cubrían todos los riesgos provenientes del trabajo.

Pero, en la aurora del liberalismo, se suprimieron los sindicatos y, como dijimos hace un momento, la familia se consideró no ya una comunidad natural, sino el resultado de un contrato momentáneo entre personas vecinas. Todo el antiguo sistema de la previsión social se derrumbó, y el individuo no tuvo re-

cursos ni amparo, quedando a merced de la ley del patrono, que era ley dictada por un superior omnipotente. Así, en virtud de la llamada "libertad de trabajo" se engendró el pauperismo, y las primeras empresas capitalistas pudieron manejar a su arbitrio un proletariado mísero, forzado a aceptar las condiciones del empleador. La fábrica arrebató el obrero del seno de la familia, y ésta, falta de protección, se desorganizó lanzando la vejez a la mendicidad.

La solución que la reforma lleva al problema –de la que nos ocuparemos con amplitud al tratar el proyecto en su articulado– adquiere las dimensiones de un suceso, porque por primera vez se repone al anciano en la dignidad que le corresponde, y la historia demuestra, señor presidente, que el respeto o desdén que los pueblos tengan por sus ancianos da la medida de su esplendor o decadencia moral.

—Varios señores convencionales hablan a la vez, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —Sírvanse no interrumpir los señores convencionales al orador que está en el uso de la palabra.

Continúa con la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. Sampay —Las naciones que desprecian los valores espirituales y están movidas por una concepción materialista o belicista –¡cuántos ejemplos nos ofrecen los siglos!– cuidan solamente, como hoy el totalitarismo, de la salud de los niños, como instrumento que el Estado prepara para sus empresas imperialistas, y no gastan dinero ni energías en los que, desde su punto de vista, no sirven para producir ni guerrear.

—Varios señores convencionales hablan a la vez, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —No interrumpan los señores convencionales al orador que está en el uso de la palabra.

Sr. Sampay —Señor presidente, la reforma constitucional asigna al Estado la directiva de una política social, de una política familiar, y también de una política económica, que podríamos bifurcar en dos campos: la actividad económica privada y la actividad económica del Estado, con su condigno plan de nacionalización del Banco Central, de los servicios públicos y de las fuentes naturales de energía, y con la autorización para desarrollar actividades

industriales cuando comporten monopolios de hecho, y estatizar sectores del comercio externo del país en la medida en que lo dispongan las leyes.

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —La Presidencia solicita a los señores convencionales tengan a bien no interrumpir la exposición del señor convencional que tiene acordado el uso de la palabra.

Sr. Sampay —Señor presidente, al promediar el siglo XX, y frente al capitalismo moderno, ya no se plantea la disyuntiva entre economía libre o economía dirigida, sino que el interrogante versa sobre quién dirigirá la economía y hacia qué fin. Porque economía libre, en lo interno y en lo exterior, significa fundamentalmente una economía dirigida por los *cartels* capitalistas, vale decir, encubre la dominación de una plutocracia que, por eso mismo, coloca en gran parte el poder político al servicio de la economía.

—Varios señores convencionales hablan a la vez.

Sr. Presidente (Mercante) —No interrumpan los señores convencionales al orador que está en el uso de la palabra.

Sr. Sampay —Ya es una realidad que la economía debe programarse con criterios extraeconómicos, especialmente políticos y, por ende, éticos, terminó la época en que la política –según el esquema liberal– era considerada como un factor de "perturbación" para la economía libre, y hoy es verdad lo contrario, o sea, que la economía libre es un factor de "perturbación" para la política. Sobre la base de la libre actividad económica de los particulares, que es una exigencia de la naturaleza humana en quehaceres de esta índole –la marcha hacia atrás de la economía soviética lo demuestra–, el Estado, como promotor del bien de la colectividad, interviene para orientar la economía conforme a un plan general de beneficios comunes.

Sr. Aráoz de Lamadrid —¿Me permite una interrupción, señor convencional?

Sr. Sampay —Lamento no poder concedérsela, señor convencional, pues deseo continuar mi exposición en forma ordenada.

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —La Presidencia ruega a los señores convencionales respeten al orador en el uso de la palabra.

Sr. Sampay —Si ésta es, señor presidente, la realidad en el campo del totalitarismo y en el campo de la libertad democrática, debe buscarse en el fin perseguido por esa "economía programática" la clave para filiar su orientación política. La concepción totalitaria de la economía tiende al poderío de un Estado deificado, con designios imperialistas y que somete al pueblo a una explotación inhumana, suprimidas la propiedad y la libre actividad privada, "todos los ciudadanos –decía Lenin, uno de los grandes heresiarcas totalitarios del siglo– se transforman en empleados sin salario del Estado".

La concepción que informa la renovación constitucional, en cambio, es la de una economía humanista, que proyecta asegurar, en colaboración con las iniciativas individuales, el desenvolvimiento armónico do la economía para alcanzar el bien de todos, para lograr la libertad democrática que es la que asegura al máximo de libertad al conjunto del pueblo, y para derogar la libertad de explotación, la libertad de los poderosos que siempre traba la libertad de los débiles *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente, y suena la campana.

Sr. Sampay —Con ese fin, se dirige la economía de modo que permita a cada miembro de la sociedad beneficiarse con un mínimo vital, lo que supone una organización que aproveche todas las fuerzas y recursos productivos de que el país dispone.

La economía programática en la reforma que discutimos tiene dos fines: uno concreto e inmediato, la ocupación total de los trabajadores, esto es, la supresión definitiva de la desocupación cíclica, de la desocupación en masas que se verificaba en las sucesivas depresiones económicas, y otro ultimo al que éste se subordina: brindar a todos los habitantes de la Nación las condiciones materiales necesarias para el completo desarrollo de la personalidad humana, que tiende a un fin espiritual, no material.

Para ello, la reforma asienta la vida económica argentina sobre dos conceptos fundamentales que son su alfa y omega, a saber: el reconocimiento

de la propiedad privada y de la libre actividad individual, como derechos naturales del hombre, aunque sujetos a la exigencia legal de que cumplan su función social, y los principios de la justicia social, usados como rasero para medir el alcance de esas funciones y que, al contener dentro de sus justos límites la renta del capital y las ganancias de la actividad económica, han hecho necesario restablecer, con alcurnia constitucional, la ilegitimidad de la usura en la amplia acepción de este instituto, cuya pernición moral provocó, en el crepúsculo de la Edad Media, la aparición del capitalismo moderno, del que es el alma *(¡Muy bien! ¡Muy bien!).*

La propiedad privada de los bienes exteriores y el derecho de usar y disponer de ella, así como la prohibición de leyes confiscatorias y la exigencia de la indemnización para todos los casos de expropiaciones, quedan firmemente garantizados conforme al texto del artículo 14 de la Constitución en vigor, la reforma deja incólume ese derecho natural inherente a la personalidad humana, porque la institución de la propiedad privada es exigida por la libertad del hombre, y en ello se cimenta, precisamente, su justicia y universalidad. Piénsese, en efecto, que el primer deber del hombre es conservarse, y el segundo lograr su perfección, su felicidad, mediante el uso de su libre arbitrio, de allí que, por causa de la excelsa jerarquía que le corresponde en el cosmos, el hombre tenga señorío sobre todos los bienes materiales y derecho a su usufructo, ya que si no posee las condiciones vitales para conservarse, carece de libertad e independencia para perfeccionarse, y sin ellas, que son necesarias a la plenitud de su ser, el hombre se envilece y degrada.

Dependiendo, pues, de lo material el sustento del hombre, y siendo que si no cumple con este deber primordial no puede ser libre e independiente, tiene también el derecho natural, para mantener su libertad e independencia, de apropiarse de los frutos de su trabajo y de su ahorro, derecho que significa la exclusión de los demás en el uso de la cosa apropiada.

Pero el hombre no está solo en la tierra sino que, por su propia naturaleza, está vinculado y depende de sus semejantes, por lo que no le es dado cumplir su destino sin el concurso de la comunidad que lo circunda y que le ayuda a alcanzar su fin personal; además, cada uno de sus semejantes tiene derecho a sustentarse con los bienes exteriores, de donde resulta que, en el orden natural de las cosas, tiene prioridad el derecho de todos al uso de los bienes materiales

sobre el derecho a la apropiación privada, instituida solamente en razón de la utilidad que presta en la vida social.

Se deriva, así, que la propiedad privada –no obstante conservar su carácter individual– asume una doble función personal y social, personal, en cuanto tiene como fundamento la exigencia de que se garantice la libertad y afirmación de la persona social, en cuanto esa afirmación no es posible fuera de la sociedad, sin el concurso de la comunidad que la sobrelleva, y en cuanto es previa la destinación de los bienes exteriores en provecho de todos los hombres. El propietario –el concepto es de Santo Tomás de Aquino– tiene el poder de administración y justa distribución de los beneficios que le reportan los bienes exteriores poseídos –*potestas procurandi et dispensandi*–, con lo que la propiedad llena su doble cometido: satisface un fin personal cubriendo las necesidades del poseedor, y un fin social al desplazar el resto hacia la comunidad. A ello se debe que la reforma constitucional consagre, junto a la garantía de la función personal de la propiedad, la obligatoriedad de la función social que le incumbe –ya legalmente consagrada en el país por la ley de transformación agraria–, y que haga de esta institución la piedra sillar del nuevo orden económico argentino.

Pero, además de todo esto, la Constitución debe tener en cuenta que la propiedad privada no representa un privilegio a disposición de pocos –pues todos tienen derecho a ser libres e independientes–, sino algo al que todos pueden llegar para lo cual deben crearse las condiciones económicas que permitan el ejercicio efectivo del derecho natural a ser propietario.

Como aplicación al problema del campo del principio enunciado, y como clave de la política agraria que proyecta la Constitución, se inserta en su texto el derecho del Estado a controlar la distribución y la utilización del suelo, interviniendo con el fin de desarrollar su rendimiento en interés de todo el pueblo y de garantizar a cada labriego o familia labriega que demuestre aptitudes para ello, la posibilidad de convertirse en dueño de la tierra que trabaja *(¡Muy bien! ¡Muy bien!)*. El motivo de ese contralor sobre la productividad campesina radica en la importancia que para la sociedad tiene que el agro llene la función social que le corresponde y que es básica para nuestra economía, desde que suministra los vegetales y ganados que consumen los habitantes de toda la Nación, brinda la materia prima para muchas industrias y dispensa los productos del intercambio internacional. Se justifica, entonces, que el Estado pueda expropiar sus tierras a quienes no las hacen rendir por

abandono, desidia o incapacidad, y que las distribuya entre los aptos para trabajarlas como propietarios.

Este propósito de dar el campo en propiedad a quien lo cultiva además de hacer posible el derecho de todos los hombres de ser dueños, resulta el sistema óptimo para asegurar que la tierra cumpla con su cometido social porque sólo quien trabaja lo suyo aumenta la riqueza de la tierra con aportes de gran aliento, cuyo beneficio puedan disfrutar él o sus hijos que viene a ser lo mismo, como diría Unamuno. El apartado del artículo que modifica el 17 de la Constitución vigente tiende, por tanto, a "institucionalizar los principios necesarios para introducir una profunda transformación agraria sobre la base del concepto de que el campo –según expresara el general Perón– no debe ser bien de renta sino instrumento de trabajo *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos prolongados).*

La justicia social es la virtud que requiere del propietario la gestión y el uso correcto de sus bienes; el proyecto de reforma limita el derecho de propiedad y crea obligaciones en la medida que reclama la justicia social. Por tanto, la justicia social es el fiel que balancea el uso personal de la propiedad con las exigencias del bien común. De ahí la importancia que reviste desentrañar su significado.

La expresión justicia social, señor presidente, aparece con mayor fuerza a comienzos del siglo XX, pero sin que se ligue todavía a esa locución un concepto preciso, más bien era una consigna de combate lanzada en los medios obreros para reclamar reformas que resolvieran los problemas suscitados en las relaciones entre obreros y patronos, a los que se llamaba genéricamente "cuestión social". Después de su empleo por el Papa Pío XI en la Encíclica *Quadragesimo Anno*, los filósofos y juristas trataron de precisar esa noción, especialmente con respecto a la célebre tripartición aristotélica de la justicia, y sobre todo, a la justicia legal que regla las obligaciones de las personas con el bien común, cuya promoción es el fin específico del Estado.

El bien común, o bien de la colectividad, significa que el Estado debe hacer posible a sus sujetos la realización de lo bueno, y garantizar esa posibilidad pero para cumplir acciones buenas en la vida, es decir, para llevar una existencia virtuosa, se necesitan también medios materiales. Consecuentemente, el Estado debe velar para que cada miembro de la comunidad que llene su misión pueda vivir de acuerdo con su rango y participar del bienestar, de la prosperidad y de la cultura en proporción con sus prestaciones al bien

común. El significado moderno de la justicia social es una aplicación de los principios de la justicia legal a las cuestiones económicas y sociales provocadas por la intrínseca injusticia del capitalismo moderno. Por justicia social, señor presidente, debe entenderse la justicia que ordena las relaciones recíprocas de los grupos sociales, los estamentos profesionales y las clases con las obligaciones individuales, moviendo a cada uno a dar a los otros la participación en el bienestar general a que tienen derecho en la medida en que contribuyeron a su realización. La vida económica nacional de nuestros días, que reúne a millones de hombres en una comunidad de trabajo –porque para satisfacer las necesidades propias dependen estrechamente los unos de los otros–, ha convertido las cuestiones de salario, de arrendamientos urbanos y rurales, de precio de los objetos de consumo, en asuntos que se rigen por la justicia social y no por la justicia conmutativa, que tuvo validez para formas económicas más sencillas y, principalmente, para el comercio de trueque.

La noción de propiedad privada y libre actividad económica individual, por una parte, y la de justicia social, por la otra, son las dos columnas sobre las que ha de tenderse el arco de la vida económica argentina, a cuya libertad de iniciativas la Constitución no señala más límite, en cuanto a sus propósitos, que el impedimento para monopolizar los mercados –porque de lo contrario se establecería una economía dirigida para provecho de pocos– y en cuanto a las ganancias, que la prohibición de ser usurarias, vale decir, que la Constitución rechaza los beneficios injustos. El concepto genérico de usura en los precios está dado por la exacción abusiva que se pretende de la venta de un bien o de la prestación de un servicio, incluidos los negocios industriales, en amplio sentido, ya sean estrictamente económicos, agrícolas, manufactureros o comerciales. Anoto, señor presidente, que esta limitación al provecho de la actividad económica, propiciada por la reforma, va en busca de la causa del capitalismo moderno, la licitud del lucro *in indefinitum*.

Después de las investigaciones de Max Weber –aunque con las rectificaciones que debieron formularse a su tesis– ha sido puesto en claro que el espíritu del capitalismo moderno fue la legitimación moral del lucro sin límites que, sin proponérselo prohijó la teología protestante de la predestinación y de la vocación. La libertad de usura, esto es la vida económica desembragada de contenidos éticos, creó entonces un nuevo estilo de vida, informó el crecimiento del capitalismo e impuso su concepción burguesa del mundo a todos

los distritos de la cultura moderna. Pues bien, sólo legitimando la actividad económica no usuraria como se lo propone la reforma constitucional podrá restablecerse el espíritu económico precapitalista o tradicionalista –así llaman Max Weber y Sombart, respectivamente, a la ética económica cristiana– con lo que la riqueza quedará sometida a una función social, que obliga no sólo a distinguir entre medios lícitos para su adquisición, sino también a discriminar entre intensidad lícita y no lícita en el uso de los medios lícitos. Con este sentido, señor presidente, es que la reforma constitucional instaura un orden económico esencialmente anticapitalista.

La Constitución vigente establece en su artículo 28 que los derechos personales reconocidos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, lo cual es sabio porque admitir la inversa significaría destruir el principio de la rigidez constitucional que, sin duda alguna, es la suprema garantía de la libertad contra la opresión legislativa pero ahora, como llave de bóveda de la nueva tónica solidarista que la reforma imprime a la Constitución se consagra también el principio de que ese reconocimiento de la libertad personal no puede entenderse como amparo de unos en detrimento, perjuicio o menoscabo de otros, y, más aún, de que el abuso de estos derechos personales –obsérvese que apuntamos al centro del orden jurídico del liberalismo burgués– si perjudica el bien común o lleva a cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, configura un delito que será castigado por las leyes.

Elevamos, pues, a categoría constitucional el principio del abuso del derecho, consagrado en algunos códigos civiles modernos, pero vamos más lejos todavía, porque consideramos delito la falta de solidaridad social, el uso abusivo de la libertad personal, y si con el nuevo concepto de propiedad asentamos la piedra sillar de un nuevo Código Civil –porque si se exceptúan los derechos de familia, el Código Civil no es más que la reglamentación del derecho de propiedad, como lo demuestra el Código de Napoleón animado por el concepto individualista de la propiedad privada–, lanzamos con esto las coordenadas de un nuevo Código Penal, donde tendrán su capítulo los llamados delitos económicos –infracciones al orden económicosocial por el abuso del derecho de propiedad y de la libertad de comerciar– de la misma manera que tendrán los suyos los delitos cometidos, verbigracia, por falta de asistencia familiar, así que el usurero, el explotador del hombre, el que negocia con el hambre de otros, el mal padre, hallarán su castigo en el nuevo

Código Penal y no sólo, como en el mundo burgués, en el *Infierno* de Dante. Con este artículo, que en el último plan lleva el número 34, creemos haber encontrado la concepción verdadera e integral de la libertad de la persona, conjugada con las exigencias de la solidaridad social.

Sr. Presidente (Mercante) —Ha vencido el término que el reglamento acuerda al señor convencional para hacer su exposición.

Sr. Visca —Propongo que se prorrogue el término por una hora más.

—Asentimiento.

Sr. Presidente (Mercante) —Se va a votar si se acuerda la prórroga propuesta.

—Resulta afirmativa de 120 votos, votan 130 señores convencionales.

Sr. Presidente (Mercante) —Continúa con la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. Sampay —Al concluir el análisis de los fundamentos de la reforma constitucional en lo referente a la economía privada, y para ser pulcro en la exposición, conviene advertir que la renovación que propiciamos es bifronte respecto de la actividad económica: traza las directivas programáticas de la acción privada en ese campo, tal como acabo de explicarlo, y regla la actividad económica del Estado, lo que podríamos llamar derecho público económico, sobre cuyos fundamentos daré ahora razones sucintas.

Como base de esa reforma se nacionalizan en modo absoluto las instituciones bancarias oficiales incluyendo, claro está, el Banco Central porque es imprescindible la estatización de este organismo para orientar la economía argentina hacia la ocupación plena, vale decir, hacia una economía sin paro forzoso. Si el Banco Central no está en manos del Estado es imposible promover, guiar y cumplir la acción política que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles, como tampoco podrá lograrse la expansión ordenada de la economía nacional con miras a que la explotación de la riqueza posibilite a cada trabajador el ejercicio del derecho al bienestar que le garantiza la reforma. Constitucionalizamos el Banco Central, ahora sí argentino, porque queremos impedir el retorno del Banco Central de sir Otto Niemeyer, calcado

sobre el molde de los que funcionaban en dominios británicos, ya que es sabido, señor presidente, que un banco central en manos foráneas es el ápice del edificio imperialista en todo país sometido al coloniaje económico. Queremos también, con las categóricas expresiones que agrega la reforma constitucional, que ningún tribunal argentino pueda, en lo futuro, dictar una sentencia como aquella célebre de nuestra Corte Suprema, registrada en la página 5 del tomo CLXXVI de sus fallos, cuando frente al cristalino significado del artículo 67 en su inciso 5°: "Establecer v reglamentar un banco nacional", dijo, para dar visos de constitucionalidad al banco de Niemeyer, que ese precepto no obligaba a que fuera nacional, es decir, del Estado, el Banco Central que tenía en sus manos la suerte de nuestra moneda y el timón de nuestra economía, pues "no es una dependencia del gobierno ni una institución oficial", sino que "reviste el carácter de empresa bancaria mixta y sui géneris". El agregado al inciso 5° del artículo 67 tiende a impedir que se repita este penoso acontecimiento, pues expresa: "En ningún caso los organismos correspondientes –alude a los bancos oficiales– podrán ser entidades mixtas o particulares".

La autorización constitucional para que la ley pueda estatizar el comercio externo, desde un mínimo hasta un máximo de monopolio, según lo requieran las circunstancias, obedece a la realidad contemporánea surgida de la total destrucción del libre mercado internacional, y es el único dispositivo que se posee para defender la economía del país y hacer posible la creación de las condiciones necesarias para la ocupación plena, que asegure a todos un trabajo remunerado de acuerdo con las exigencias humanas de quien lo ejerce. Si se impide al Estado que haga valer la producción argentina en los mercados internacionales, señor presidente, no hay economía social, esto es, no hay economía de previsión social, destinada a cubrir las necesidades colectivas. Esta es la consecuencia del derrumbe de la economía liberal en el frente externo, porque el fraccionamiento del mundo en grandes zonas de influencia política anuló el principal elemento de la economía libre postulada por el liberalismo, a saber el mercado mundial y el libre cambio sobre la base de las iniciativas y medios privados. Quienes en el presente reclaman el libre comercio exterior –descarto a los que se ponen fuera de la realidad, porque éste es un percance que, en política, suele suceder a los ideólogos– quieren, en verdad, o bien, el comercio dirigido por la metrópoli de una zona de influencia, o bien el comercio dirigido por los *cartels* internacionales *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Y cuando el mundo vuelva a la sensatez como retornará de seguro, y esté librado de las pretensiones de algunos países al predominio económico, permitiendo la construcción de economías orgánicas que tiendan a una plena ocupación humana, al bienestar de todos los pueblos, no recaerá en el comercio internacional explotador, en el de la libertad de los países imperialistas para esquilmar a los países coloniales, sino que irá a una integración de economías singulares, a un acuerdo de economías nacionales, armónicamente desarrolladas e integradas. El nuevo edificio económico internacional no podrá retroceder al aparente libre intercambio, que encubre la dominación de tremendas coaliciones privadas o de Estados ávidos de poderío, sino que se desenvolverá a partir de las economías nacionales, de los núcleos centrales de los Estados nacionales, por lo que la cláusula constitucional que establecemos no sólo resguarda al país en esta terrible época de guerras económicas para obtener o suprimir hegemonías sino que mañana será el instrumento de colaboración en un mundo pacificado, en la *universitas terrarum* que tendrá como basamento material su unidad económica, regida por la idea de la justicia social cristiana, aplicada a las relaciones entre los pueblos, como viene pregonando al mundo sobre los tejados el presidente de la República, general Perón *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

La reforma constitucional convierte en bienes de la Nación todos los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y cualquier fuente natural de energía con excepción de las vegetales, los hace bienes públicos que no se pueden desafectar, enajenar, ni conceder a particulares para su explotación, es decir, transfiere esos bienes a la categoría de propiedad pública nacional y establece el monopolio del Estado para su explotación, introduciendo además, como consecuencia, un cambio profundo en el régimen jurídico de las minas respecto del vigente en el Código Civil y en el Código de Minería.

La reforma encara la situación de las provincias que, hasta el presente, consideraron las minas de su territorio como bienes privados de su pertenencia. Soslayo la discusión sobre si esto era constitucional, según el grueso de la doctrina argentina, o mera concesión del gobierno federal en su Código Civil, aunque las minas pertenecieran originaria y constitucionalmente a la Nación, como lo sostuvo el sector radical de la Cámara de Diputados en 1928, y especialmente, en forma magistral Diego Luis Molinari.

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Sampay —Ahora la reforma hace partícipes a las provincias del producto de la explotación, como una indemnización graciosa del gobierno central por esta transferencia –ya que esta Convención Constituyente pudo traspasar la propiedad de las provincias a la Nación– en la medida que se concertará mediante acuerdos o, en su defecto por una ley del Congreso, porque después de esta renovación constitucional no deben quedar dudas de que las minas, los yacimientos petrolíferos, son bienes públicos por naturaleza, de pertenencia de la Nación, y por ende, corresponde a ella el derecho de explotarlos.

Yo no he podido encontrar palabras, señor presidente, para encomiar este precepto de la reforma que nacionaliza y crea el monopolio estatal sobre nuestro petróleo, ni las expresiones que digan con elocuencia todo cuanto esta resolución significa para nuestro futuro de país soberano y libre pero sé que está en la conciencia de todos la justa valoración de tan magna conquista, y que las generaciones argentinas agradecerán para siempre a Perón esta obra que nosotros consolidamos *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Sampay —No puedo menos de recordar con emoción, señor presidente, a aquel gobernante argentino, Hipólito Yrigoyen, que pocos meses antes de su derrocamiento decía…

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —Ruego a los señores convencionales que no interrumpan al orador, cuyo tiempo es limitado.

Sr. Sampay —Decía que no puedo menos de recordar con emoción a aquel gobernante argentino, Hipólito Yrigoyen, que pocos meses antes de su derrocamiento decía que “el subsuelo mineral de la República no puede ni debe ser objeto de otras explotaciones que las de la Nación misma”.

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —Invito a los señores convencionales a pasar a un breve cuarto intermedio.

—Se pasa a cuarto intermedio a las 10 y 25.
—A la hora 10 y 30 .

Sr. Presidente (Mercante) —Continúa la sesión.

Sigue en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. Albarracín Godoy —Antes de continuar, sería conveniente que la Presidencia invitara a los señores convencionales a guardar compostura.

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —La Presidencia repetidamente ha pedido a los señores convencionales que no interrumpieran al orador y vuelve a solicitar a los señores convencionales que no interrumpan al orador.

Está en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. Sampay —Al pasarse a cuarto intermedio, yo estaba expresando que no podía menos de recordar con emoción, señor presidente, a aquel gobernante argentino, Hipólito Yrigoyen, que pocos meses antes de su derrocamiento decía que "el subsuelo mineral de la República no puede ni debe ser objeto de otras explotaciones que las de la Nación misma", y cuya deposición, que impidió sancionar la ley que nacionalizaba el petróleo, fué festejada "por los ricos terratenientes –según anota Waldo Frank, testigo del 8 de septiembre–, sacando de sus bodegas el champaña de las mejores vendimias para acompañar el menú de los petroleros americanos" *(Aplausos).*

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente, y suena la campana.

Sr. Sampay —Pienso también, con emoción, en sus últimos días de tristeza y angustia, cuando creía definitivamente perdido nuestro petróleo y acusaba a la Corte Suprema –la misma que "institucionalizaba el banco de sir Otto Niemeyer y rechazaba sus escritos, con aire socarrón y suficiencia pedantesca de bachilleres– de haber "tronchado, acaso para siempre, la segunda riqueza nativa, por lo que hoy –decía– está entregada a otros predominios, antagónicos con la

soberanía de los derechos inmanentes de la República", pienso, por último, en esa generación de argentinos, universitarios, militares y obreros, que entregó sus afanes y soportó silenciamientos y persecuciones para ver recuperado el petróleo nacional *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).* ¡Quiera Dios que las futuras progenies argentinas hagan de este precepto una roca inconmovible, contra la que nada puedan las fuerzas del mal! *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

La reforma constitucional instaura la prestación directa, por parte del Estado, de los servicios públicos, prohíbe, para lo futuro, la enajenación de su propiedad o el reconocimiento de concesiones para su explotación, y manda la conversión progresiva, por compra o por expropiación –cuando la ley lo determine– del régimen de concesiones de los servicios públicos en un régimen de prestación directa y exclusiva del Estado.

La prestación de servicios públicos es una de las funciones principales del Estado, gerente del bien común, y es propio, en consecuencia, que después de haber experimentado el fracaso de sistema de concesiones a privados debido a que la consideración del provecho individual empujaba a segundo plano la preocupación por el bien general, se reponga en manos del Estado las riquezas y funciones que originariamente le pertenecen.

La llamada nacionalización de los servicios públicos y de las riquezas básicas de la colectividad, además de haber sido aconsejada por razones políticas, como la seguridad del Estado, y por consideraciones económicas como el acrecimiento de la producción de esas riquezas –ya que para hacerlas rendir un máximo la técnica moderna exige una organización colectiva y amplia, sólo posible en manos del Estado–, ha sido movida también por la necesidad de convertirlos en instrumento de la reforma social. Porque la nacionalización o estatización de los servicios públicos –que es lo mismo–, al suplantar el espíritu y la organización capitalista de su gestión, permite fijar el precio y la distribución del servicio no en procura del lucro privado, sino sólo por criterios de utilidad social, pues hoy el concepto de servicio público casi se identifica con todas las actividades productoras de bienes requeridos por el conjunto de la población, cada vez más numerosos gracias al progreso de la técnica, que puso a disposición de los hombres bienes antes reservados a pocos, y convertidos en la actualidad en instrumentos ordinarios de la vida civilizada.

Quiero ahora señalar el procedimiento establecido por la reforma para la estatización de los servicios públicos, en primer lugar, descartamos la llamada

nacionalización punitiva, que es una confiscación, y la confiscación está prohibida en nuestro texto constitucional, además, sólo se utilizó en los países que intervinieron en la guerra, como castigo por actitudes antinacionales. La transferencia de la propiedad de los bienes afectados a servicios públicos se hará, en el momento que el gobierno determine, por compra directa o por expropiación. Si se considera que el capital de la mayoría de las empresas de servicios públicos es extranjero, y si se piensa en la íntima trabazón que existe entre el patrimonio fiscal y las negociaciones internacionales de nuestros productos, se explica que la reforma autorice la compra directa de los bienes afectados a un servicio público, desde que ése puede ser el medio más expeditivo y conveniente para los intereses nacionales. En cambio, la expropiación de los bienes incorporados a un servicio público tiene caracteres propios, que la misma reforma constitucional le asigna.

La empresa que asume la prestación de un servicio público del Estado no toma a su cargo una actividad privada habitual, porque es una función del Estado que no puede ser concedida sino como *status* transitorio, al cabo del cual los bienes no deben ser repuestos en el patrimonio del concesionario para seguir prestando el mismo servicio, quien substituye al Estado en una función rigurosamente pública invierte un capital determinado que rescata a lo largo de la prestación, y obtiene de ese capital una ganancia razonable. Al término de esa substitución –prevista al concederse el servicio o impuesta por el Estado en virtud de la expropiación– debe restituirse al concesionario el capital invertido, sobre el que habrá logrado una ganancia justa, porque todo lo que exceda de este límite debe reputarse como amortización del capital destinado a la explotación. En cambio, señor presidente, cuando el Estado expropia a un particular su casa, su campo, su fábrica, etcétera, es decir, medios habituales de actividad privada, debe entregarle el precio que le permita de inmediato adquirir los medios necesarios –iguales a los expropiados– para seguir cumpliendo su actividad privada. Aquí reside el fundamento de la diferencia entre los dos criterios de indemnización por expropiaciones: el del valor de reposición, cuando se trata de los bienes afectados a la actividad privada, que el particular debe reemplazar en el mismo momento, para seguir cumpliendo su acción habitual, el del valor de origen, cuando se trata de bienes dedicados a la explotación de un servicio público concedido, porque esta actividad extraordinaria se cumplió en substitución del Estado, y los bienes fueron adquiridos para utilizarlos en la prestación

del servicio público, que nunca puede constituir una actividad privada habitual, por lo que el Estado debe recibirlos tras amortizar el capital invertido en ellos. Esta es, precisamente, la base de la reversibilidad de los bienes afectados a un servicio público, al final de una concesión.

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente.

Sr. Presidente (Mercante) —Sírvanse no interrumpir los señores convencionales al orador que está en el uso de la palabra.

Sr. Sampay —Señor presidente cuando informe este artículo en particular, explicaré de qué modo juega esta institución, que, a no dudarlo, será un hito jalonante en el derecho administrativo de nuestros días.

En esta exposición sobre la parte dogmática de la Constitución quiero destacar ahora después de lo social y económico, algunas reformas que atañen a los principios políticos, porque ello me ayudará a pergeñar mejor la orientación filosófica que inspira la totalidad del proyecto en debate. Esas innovaciones, señor presidente, fueron añadidas al texto constitucional para precavernos de lo pasado a las democracias que sucumbieron por la irrupción totalitaria.

Incorporamos, así, la prohibición de establecer diferencias entre los argentinos sobre la base de criterios raciales. El orbe de cultura occidental, dentro del que nuestro país está engastado, reconoce como contenido doctrinario la vida y enseñanza de Jesucristo, estimado como logos del mundo y respuesta a la natural ansia humana de saber, y por lo mismo, se asienta sobre la unidad del género humano y la universalidad de la verdad. De ahí, señor presidente, que cuando el nacionalsocialismo alemán centró su *Weltanschauung* en la preeminencia de una raza, a la que hizo fuente de la verdad en la ciencia, en el arte y en la cultura, se estuvo en presencia del más tremendo ataque contra el cristianismo, y, a la vez, de la herejía más radical apareada en Occidente, pues era la negación de su principio básico. Porque la democracia es una criatura cristiana, es de "esencia evangélica", como dijo Bergson –ya que el cristianismo, al revelarle su sobrenaturaleza y asignarle un fin dió al hombre conciencia de su libertad, por encima del Estado, y de su igualdad y fraternidad con los demás hombres, como hijos de un mismo padre–, no puede haber democracia, y es falseada la que se proclama tal, si acepta diferencias raciales derivadas de la sangre o del pigmento de la piel *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Los párrafos en correspondencia, que escojo de las cartas cambiadas últimamente entre Harry Truman, presidente de Estados Unidos, y Su Santidad Pío XII, abonarán mis asertos anteriores sobre el contrasentido de una democracia con diferencias raciales. "Esta nación, Santidad –decía el presidente Truman–, es una nación cristiana. Como nación cristiana, nuestro sincero deseo es colaborar con todos los hombres de buena voluntad para desterrar la guerra y las causas de la guerra de este mundo, donde el Creador ha querido que todos los hombres, bajo todos los cielos, vivan en paz, con buena voluntad y confianza recíproca". El Papa le contestó: "Existen hoy injusticias sociales, e injusticias raciales entre hombres y entre grupos que se glorian de poseer una civilización cristiana, y ellas resultan muchas veces armas útiles y eficaces en las manos de aquellos que se esfuerzan en destruir los beneficios que la civilización ha procurado al hombre. Todos los sinceros amantes de la gran familia humana tienen el deber de unirse para arrancar estas armas de las manos de los enemigos. Con esta unión se puede esperar que los enemigos de Dios y de los hombres libres no prevalecerán". Estas palabras descubren la razón que fundamenta el agregado al artículo 16, que propugna la Comisión Revisora.

Una democracia –y tomo aquí la expresión no como modo de elegir los sujetos del poder político sino como forma de Estado que hace de la felicidad del hombre su causa final, y que, para lograrla, reconoce su libertad de acción–, una democracia, digo, señor presidente, implica un acuerdo profundo de los espíritus y de las voluntades sobre la base de una vida común, entraña una comunidad fundada sobre una concepción del mundo que excluye a las demás como la verdad repele al error. El yerro esencial del liberalismo burgués fué concebir la sociedad democrática como un campo abierto a todas las concepciones básicas de la vida común, sin tomar en consideración que fuesen destructoras de la libertad y del derecho. Este entrecruzamiento de credos fundamentales, sanos o emponzoñados, permitido por el agnosticismo burgués, hizo del Estado democrático una sociedad sin ideas sobre sí misma y sin fe en sí misma, desarmada en el orden intelectual como en el orden político frente a quienes usan de la libertad para destruir la libertad o para seducir las masas y suscitar en ellas el impulso de querer libertarse de la libertad.

La reforma constitucional destierra este uso torcido y, en consecuencia, repudia de la vida política las dos layas de totalitarismo que penden amenazantes sobre nosotros: el que se alimenta en la deificación del Estado o de una

raza, y se manifiesta en rígidas organizaciones de tipo militar, y el que se basa sobre el mito de una clase social deificada, pero que encubre, en verdad, un tremendo imperialismo nacionalista que penetra y desquicia el orden social de los demás países mediante los partidos comunistas que se extienden como abanico sobre el mundo desde el comando único del Cominform, y que se sirve de esa libertad en procura de su destrucción *(¡Muy bien! ¡Muy bien!).*

Al mismo fin obedece el agregado al artículo 30 de la Constitución Nacional, que reprime todo intento subversivo de cambiar nuestras instituciones por medios violentos, porque ésta es la técnica totalitaria para conseguir mutaciones en los Estados. "Lo que hemos aprendido de las experiencias amargas de las pasadas décadas –dice Karl Manheim, el gran sociólogo recientemente fallecido, víctima del totalitarismo, pero a la vez el más agudo escudriñador de sus causas– es que el sentido de la tolerancia democrática no consiste en tolerar al intolerante, sino en que el ciudadano de nuestra comunidad tenga perfecto derecho a excluir a todos los que usen en forma indebida de los métodos de la libertad para abolir la libertad".

La experiencia histórica recogida en nuestro tiempo nos obligó a sentar más categóricamente los principios de un derecho penal humanista –el adjetivo no nos vincula con la escuela de Vincenzo Lanza, sino con el venero de la antropología filosófica cristiana– y para ese efecto se estableció que los jueces no podrán aplicar por analogía las incriminaciones legales ni interpretar extensivamente la ley en contra del imputado, sino que siempre, en caso de duda, se atendrán a lo que más les favorezca, y que las cárceles no serán para castigo sino para la reeducación de los detenidos en ellas.

Con todo esto, la reforma se ubica antipolarmente respecto de la concepción totalitaria del derecho penal, soviético o nacionalsocialista, que atribuye al juez la facultad de penar acciones humanas no previstas expresamente en el código, aplicando disposiciones que reprimen delitos afines.

Si se piensa que quienes deben mover esta institución no son ángeles, sino jueces de carne y hueso, jueces humanos, demasiado humanos, se convendrá en que, a pesar de la seducción de la doctrina de la peligrosidad en el planteo teórico, como fundamento de la aplicación analógica de la ley penal, la supresión del *nulla pœna sine lege* introducida como novedad por el derecho penal totalitario, es el ataque más directo contra la seguridad jurídica de la libertad personal, por lo que la reforma la prohíbe, acorde con las conclusiones del

primer Congreso Latinoamericano de Criminología, celebrado en Buenos Aires en 1937, y con la doctrina del derecho penal de los Estados democráticos.

Las cárceles deben propender a la reeducación de los penados –agrega la reforma constitucional–, y con ello se considera al delincuente –excepción hecha del enfermo mental– como un hombre de formación moral deficiente; el derecho penal retorna así, salvando arduamente los escollos del positivismo, al cauce donde encuentra su razón de ser, esto es, a la libertad y a la responsabilidad humanas. El positivismo asentó el derecho penal sobre una falsa antropología filosófica, porque consideró, con el angelismo cartesiano y rousseauniano, que el mal no estaba en el hombre, de naturaleza absolutamente buena, y que si el hombre delinquía, era como resultado de causas externas. Desde que el delito, entonces, como el mal, no era propio del hombre, y puesto que el positivismo determinista buscaba las causas de los hechos espirituales en el mundo de las ciencias naturales, el delito fué considerado como una manifestación de alteraciones patológicas.

El derecho penal totalitario, por su parte, se anima en la antropología filosófica pesimista, que es también un desprendimiento unilateral de la verdadera concepción del hombre, como el del positivismo que cree en la bondad nata, sólo que éste juzga al hombre irremediablemente malo y, por ende, debe presumirse siempre en su contra el delito y la culpabilidad. Lo cierto, en cambio, es que en el hombre bondad y maldad son polos en distensión, que delito y virtud son hechos normales en él, y que la virtud se logra mediante una educación formativa, quien delinque libremente es un hombre normal, falto de los principios morales que se adquieren por la educación, y la sociedad debe reeducarlo para que vuelva a la vida social, que es convivencia humana asentada en principios morales.

Digamos, al pasar, que a pesar de su absurdo, el positivismo penal provocó una saludable reacción contra la llamada escuela penal clásica, que, por un procedimiento abstractivo –secuela de la mentalidad ahistórica del iluminismo nacido de Kant–, concebía el delito como una entidad y prescindía del autor del delito, además, con su unilateralidad que le hacía ver en todo delincuente un enfermo, el positivismo escudriñó la delincuencia de las distintas especies de anormales y midió el grado de responsabilidad de los que delinquen. Puso en evidencia el influjo del ambiente, es decir, de lo que nosotros llamaríamos carencia de formación moral, en la comisión del delito, y abrió un campo fe-

cundo a la labor de la prevención. Por eso, nosotros, recogiendo esas enseñanzas útiles y dándoles supuesto en la auténtica concepción del derecho penal, queremos que las cárceles sean no lugares de castigo, sino centros reeducativos de los penados. Y ése es, señor presidente, el fundamento humanista que basamenta las adiciones de carácter penal introducidas en la Constitución.

Queda por apuntar que entre las declaraciones políticas tiene importancia capital la reforma de los artículos 12 y 26 de la Constitución vigente, que tienden, la primera, a suprimir la parte del articulo 12 referente a la prohibición de imponer tarifas diferenciales, porque esa medida tuvo una razón histórica ya vaporada de nuestra realidad nacional, y porque queremos facilitar, en lo futuro, una política fiscal y tarifaria de aduanas y transportes ferroviarios –ahora que nos pertenecen–, orientada a redistribuir racionalmente la población argentina mediante la radicación diseminada de las industrias en todo el territorio del país, con el fin de ir al encuentro del tremendo problema que es la aglomeración metropolitana, de proyecciones insospechables sobre la vida moral, política y militar de la Nación.

La segunda reforma tiende a mantener el principio de la libre navegación de los ríos interiores, pero los repone bajo la égida de nuestra soberanía, por lo que la oportunidad de conservar o no esa franquicia queda supeditada al criterio de la autoridad competente, cuando así lo requieran circunstancias de interés nacional. Al informar particularmente sobre el artículo 26, tendré ocasión de aludir a su origen, a la trascendencia política de su reforma y a los efectos jurídicos que acarreará en el orden internacional.

Señor presidente, la parte dogmática de la Constitución propiciada por la reforma, apunta, entonces, con su política social y económica, familiar y demográfica, y con sus nuevas declaraciones políticas, a los siguientes objetivos fundamentales: primero, restauración del orden natural de la sociedad mediante el vigorizamiento de la familia, a la que consideramos no como una tarea secundaria del Estado, sino como la política salvadora del porvenir, porque la reconstrucción de nuestra civilización en crisis debe ser concebida en función de la familia, tomada como unidad de base; segundo, establecimiento de un orden económico sustentado por la justicia social; tercero, afianzamiento de la conciencia nacional como ánima de la defensa de nuestra soberanía política, permeada en las últimas décadas por las influencias del imperialismo y por las corrientes doctrinarias que borraban los

contornos de nuestro ser nacional; cuarto, posibilitación de una recia política que tiende al retorno a la tierra, el cual no se opera, como lo enseña una experiencia milenaria, por un movimiento migratorio de la ciudad hacia el campo, por un retorno en el espacio, sino que es un retorno en el tiempo, mediante una política económica y espiritual que fije en el campo la actual población rural y su progenie.

El *ethos*, esto es, el sistema de conducta que informa una constitución, debe constituir, a la vez, el esquema de conducta que aliente el sistema pedagógico nacional, pues de esta relación básica, de este necesario acomodamiento del *ethos* de la educación al *ethos* constitucional, tempranamente descubierto por Aristóteles, depende la subsistencia de la Constitución. Se explica, señor presidente, la honda verdad de esta concordancia, porque es indudable que el ideal de formación personal perseguido por la educación, y el ideal de vida colectiva que la Constitución se propone, están determinados por una misma concepción del hombre y de la sociedad, por un mismo esquema de vida personal y colectiva, desde que el bien es idéntico para el individuo y para el Estado. Empero, como la educación tiende a formar un hombre definido –no abstracto– que pertenece a una nación dada, a un medio social dado, y a un dado momento histórico, debe procurarle también la formación que requiere esa natural adscripción a un cierto tiempo y espacio históricos.

El proyecto de Constitución comienza repulsando categóricamente el principio totalitario de que el niño pertenece al Estado, ya que no queremos para la democracia argentina la perversión catastrófica de esos sistemas educacionales que forman las generaciones para la esclavitud y la muerte, rechazamos, en consecuencia, la ponzoña jacobina del anonadamiento de la persona humana, tan acabadamente cumplido en la Alemania de Hitler y en la Rusia de Stalin, que es la raíz de la absorción del hombre por el Estado. Afirmamos que la educación de los hijos es un derecho de los padres, con quienes el Estado colabora, tutelando esa formación para encaminarla en el aspecto que es fundamental para el Estado, o sea, en el cultivo moral, cívico y patriótico de los jóvenes, que haga de cada uno de ellos, en lo futuro, un servidor del bien común de la sociedad política a que pertenece. Refrendamos, a este respecto, el principio enunciado por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso Oregon School, del año 1925: "el niño no es una mera criatura del Estado –dice el alto tribunal americano–, quienes lo alimentan y dirigen tienen el derecho, junto al alto deber, de

educarlo y prepararlo para el cumplimiento de sus obligaciones", aunque claro está que corresponde al Estado, como promotor máximo del bien común vigilar para que esa enseñanza se cumpla de acuerdo con lo establecido en la Constitución. La educación tenderá, entonces, a crear en los jóvenes virtudes personales, domésticas, profesionales y cívicas, conforme a los paradigmas cristianos que, como ya dije, señor presidente, vertebran la civilización occidental pues si Occidente no reencuentra el venero de donde nació, dejará en las manos del totalitarismo las cartas del triunfo y con ello corroborará una vez más la certeza de la expresión de Bergson: "la democracia es un gran esfuerzo hecho en contra de la naturaleza" o sea, que sin una concepción cristiana de la vida auténticamente vivida, no hay libertad, ni igualdad y fraternidad ni justicia sino sólo poder y obediencia: *forza e consenso*, como diría con el título de un célebre artículo de Mussolini. Yo comparto con Lenin la afirmación de que "la neutralidad moral en la escuela es una hipocresía occidental", y creo que ese agnosticismo burgués fué el verdadero caldo de cultivo del totalitarismo, porque el *laissez faire*, llevado al campo de la cultura, confundió tolerancia con neutralidad y creó un inmenso vacío, al abstenerse de tomar posiciones firmes ante lo verdadero y falso, bueno y malo, y al evitar la discusión sobre los valores últimos de la vida. Pero el hombre no puede vivir sin un sistema absoluto de valores, y el vacío provocado por el agnosticismo de la pedagogía burguesa fué llenado por el totalitarismo con un falso sistema que no pudo hallar resistencia en el sector opuesto, porque éste no creía ardientemente en su propia causa, porque en el ápice de su mundo mental estaban la duda y el relativismo, que no mueven a una acción franca, heroica y constructiva. El agnosticismo burgués, la escuela neutra frente a los sistemas morales –la trágica experiencia histórica que vivimos nos lo asevera–, es el inconsciente cómplice del totalitarismo, por lo que sólo se ofrece un medio para superar esta democracia postrada, haciéndola democracia militante, y es una firme y auténtica educación que revigorice la concepción humana básica de Occidente y que reeduque la libertad del hombre para cumplir su deber personal, familiar, profesional y cívico. A esto se endereza el proyecto de reforma constitucional *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos prolongados).*

Acorde con el principio de que la educación hará perdurables las soluciones halladas a los grandes problemas argentinos, la reforma propone para el ingente problema de la despoblación del campo y de la concentración metropolitana, junto a la solución material de la dignificación del trabajo campesino y del

arraigamiento de la familia labriega como propietaria de la tierra que cultiva, un plan de ruralización de la enseñanza primaria de los niños campesinos. Con ese objeto la enseñanza tenderá a arraigar al escolar en su medio, inculcándole la visión de la vida del campo como fuente de confortación para el cuerpo y para el espíritu, pues sólo así se recuperará la sólida y sobria clase campesina, que, como proclamaban Aristóteles entre los griegos y Catón entre los romanos, y lo confirman las modernas estadísticas americanas de la última conflagración, constituye el mayor seminario de los héroes del trabajo y de la guerra.

Ya en los tiempos de Roma, frente al éxodo rural, junto a las leyes de reforma agraria que redistribuían el suelo, los poetas, que llenaban funciones de educadores del pueblo, fomentaban el retorno a la tierra como el camino para reencontrar la *antigua virtus* romana; es éste el sentido de las *Geórgicas* de Virgilio, de algunas *Odas* de Horacio y de los tratados *De agricultura*, como el de Varrón. También es ésta la solución que aconseja la reforma, pero para ello la escuela primaria rural requiere –y la renovación constitucional lo manda– la creación de un magisterio rural, ya que el maestro formado profesionalmente en la ciudad para educar niños de la ciudad, es el primer "despoblador" del campo argentino al desplegar ante los niños campesinos el espejismo de la ciudad, pues como inadaptado al medio y profesionalmente fuera de su función, hace consciente o inconscientemente la propagación del éxodo hacia la ciudad.

La reforma constitucional integra su plan educativo básico con la solución del problema de la orientación profesional, cuya extraordinaria trascendencia se mide recién en nuestros días, después que se resolvieron problemas atinentes al trabajo, y después que la psicología se aplicó a cuestiones relacionadas con él. Hoy está científicamente probado, con estadísticas elocuentes, que un gran número de accidentes del trabajo, de faltas habituales al empleo, de bajos coeficientes de producción y de fracasos profesionales, se deben al despego del trabajador manual o intelectual por la tarea que realiza, como consecuencia de la errada elección profesional. Además, la orientación profesional se dirige a enfrentar otras dos grandes cuestiones sociales, a saber: la eliminación de la desocupación tecnológica, con lo que contribuirá a la política de ocupación plena, porque como la orientación profesional descubre la aptitud genérica del hombre para un trabajo, es fácil conducir al obrero, eventualmente desocupado por el cese de la industria de su especialidad, a otras ocupaciones para las que puede adaptarse rápidamente, y además colaborará en la distribución racional

de la población, que se cumple mediante el establecimiento de industrias en todo el ámbito térreo del país, porque la orientación específica se hará dentro de las ocupaciones regionales propias, con el fin de no desarraigar al joven de su ambiente natural.

Estos primeros esfuerzos para apegar al adolescente a la tierra ancestral –el de la enseñanza primaria y el de la orientación profesional– se complementan con la enseñanza universitaria, que debe formar para la región un estado mayor numeroso y diversificado, consciente de su genio propio, orgulloso de su historia local y conocedor profundo de sus fuentes materiales y de su producción. Entre estas dos enseñanzas, la primaria y la universitaria, imbuídas en cierta proporción de espíritu regional, deberá desenvolverse el ciclo de los estudios secundarios, cuya finalidad es el estudio de los conocimientos generales, de las humanidades.

El ahondamiento de cada universidad en los estudios de la historia y en la tradición que da fisonomía a la región, que desarrolla el amor por lo pasado en ella y suscita el sentido de la vida común, y la profundización de los conocimientos técnicos y científicos aplicados a las riquezas e industrias locales, convertirá cada universidad del interior en el núcleo de la vida intelectual regional, en el centro activo de una vida intelectual que, por propia, no podrá ser inferiorizada a la metrópoli –pues el cotejo se hace sobre la base de una uniformidad, y mide lo cuantitativo–, éste es el modo de arraigar al hombre de pensamiento en su medio, porque en una vida intelectual uniformada todos, alumnos y maestros de valimiento, afluirán necesariamente hacia la metrópoli.

Pero la universidad, a quien se le encomienda la enseñanza en grado superior, tiene como fin adquirir la verdad por el saber, es decir el conocimiento universal que rebasa al Estado. Por eso, decía Newman, cualquiera haya sido la razón primaria para la adopción de su nombre –*universitas* significa corporación, y en la Edad Media esos institutos se definían como corporaciones de maestros y alumnos– el sentido popular y reconocido es que la universidad se dedica a la enseñanza del conocimiento universal.

Obsérvese, señor presidente, que la propia reforma le asigna esa finalidad, vale decir, el saber que es verdadero sin condicionarse a criterios de tiempo y espacio, el saber especulativo propiamente hablando con puridad filosófica, el cual es un momento necesario del saber tanto teórico como práctico en que se alimentan las artes técnicas y las ciencias aplicadas, obje-

to de los distintos aprendizajes profesionales que se reciben en las facultades constitutivas de la universidad.

Queremos evitar para la Argentina una universidad del tipo de la que Heidegger, el santón de la filosofía existencialista y filósofo de la universidad nacional socialista, concibiera al servicio de una ciencia que no era para la verdad, sino que era, como lo expresó en su célebre discurso rectoral *Die Selbstbehauptung der deutschen Universität*, el "medio interior determinante de toda la existencia nacional estatal", y esta fuerza ulterior, este "mundo espiritual de una nación –añadía– no es el vuelo de una cultura, como tampoco un arsenal de conocimientos y de valores aplicables, sino que es el poder para la más profunda conservación de sus fuerzas terrestres y llenas de vigor, un poder de excitación interior y para la amplia conmoción de su existencia".

Tampoco queremos como fin de la universidad argentina la ciencia soviética, porque ésta, como la nacionalsocialista alemana, hace del arte y de la ciencia *ancillae* de la política, que es quien proporciona los criterios de verdad, como lo sostuvo recientemente el vigoroso expositor de la literatura y de la filosofía stalinistas, Andrei Zhdanov.

No obstante, las distintas facultades que integran una universidad, y que están predominantemente ordenadas a la consecución de bienes útiles, como aplicación técnica de conocimientos científicos, deben vincularse estrechamente a las necesidades del pueblo argentino y al engrandecimiento espiritual y material del país. De aquí que el proyecto de reforma constitucional así lo establezca y, más aún, que angoste el profundizamiento de las artes y de las ciencias aplicadas a las exigencias de cada región.

La universidad, que en cuanto crea profesionales lo hace en función del bien del país, del que es un órgano, debe formar también, con conciencia de ellos, las clases dirigentes de la sociedad, que indudablemente salen de sus claustros, con o sin preparación para serlo. Yo he pensado muchas veces que el universitario sin formación política a quien el pueblo hace su dirigente creyendo que la universidad lo preparó para esa tarea, opera, parafraseando el título de una novela de Franz Werfel, una "estafa de conducción política". Por eso, la formación política de todos los universitarios, cualesquiera sean sus estudios profesionales, debe constituir el basamento espiritual de la universidad, porque de lo contrario ésta no será más que la centralización burocrática de las distintas facultades. Esa formación política requerirá una

elemental pero sólida información filosófica, que dé una visión metafísica de la realidad en su total, incluído el hombre y el puesto que ocupa en ella, para derivar de allí las normas del obrar y hacer humanos con miras a lograr el fin específico de la persona. Este saber filosófico práctico, que enseñará al hombre cómo proceder con una de sus dimensiones ontológicas, la de animal político, constituye la ciencia política, que será completada con el saber de la experiencia política y con el conocimiento de la concreta realidad histórica a la que se aplicará aquella política normativa, para lo cual es menester una clara noción de la historia de la civilización occidental, cuyo eje sea la historia de las instituciones e ideas políticas, y la historia política y económica argentina, con la condigna evolución de los principios que la informaron, para que el argentino de hoy se ubique, con conciencia histórica, en la altitud de nuestro tiempo, en esta gran coyuntura que vivimos y que da a nuestra patria una misión que cumplir en Occidente superando la concepción burguesa de la vida y las formas de organización que le son propias.

Creo, señor presidente, que estos cursos de formación política serán el centro de la universidad y el acueducto por donde se abrevará en el torrente de la realidad social, porque allí deberán afluir no sólo los universitarios aspirantes a profesionales, sino también quienes quieran integrar los cuadros superiores de la administración del Estado, que en nuestros días, de Estados profundamente interventores, exige burocracia especializada y, por lo mismo, escuelas de administración –secreto de la gran *administrative class* inglesa–, así como los obreros que sientan vocación política, ya que el fenómeno típico de la realidad política del siglo, señor presidente, es la politización de los sindicatos y la ascensión de los obreros a los comandos políticos, como lo demuestra, en nuestro país, el gran número de ellos que con tanta prestancia y legitimidad se sientan en estas bancas.

De este modo, prepararemos a los argentinos para la vida política de una manera positiva, desterrando el agnosticismo político propiciado por el liberalismo –de perniciosos efectos antinacionales que están a la vista–, fortificaremos a los jóvenes en el sentido de la comunidad nacional, y los uniremos en una fe viva en las grandes verdades humanas que forman la base de la República Argentina y de su vocación histórica en la comunidad de las naciones.

Puesta en claro, señor presidente, la concepción política que anima la reforma constitucional de la parte dogmática y que introduce un cambio

profundo en las finalidades del Estado, mostradas también las coordenadas del sistema pedagógico que hará perdurar en lo futuro esa misma concepción, debo decir ahora, de acuerdo con el plan que me trazara, la orientación que mueve la reforma de la parte orgánica de la Constitución, de la estructuración jurídica del poder político, que, repito, no es honda, como la dogmática, sino de mero reajuste.

Las innovaciones en esta parte de la Carta Fundamental pueden sintetizarse en lo siguiente: 1º Vigorizamiento de los dispositivos de defensa del orden público democrático que consagra esta Constitución, 2º Democratización de los modos de elegir los sujetos del poder político, pues ya no queda la elección indirecta ni para los senadores nacionales ni para el presidente de la República, y supresión de los impedimentos para que el pueblo elija libremente a quienes reconoce con capacidad de dirección gubernativa, 3º Perfeccionamiento técnico del Poder Judicial, y erección de la Corte Suprema nacional en tribunal de casación para las cuestiones constitucionales y para la inteligencia de los códigos y leyes nacionales, pero sólo de las comunes y federales. Se satisface con ello una necesidad señalada por la doctrina nacional y por las declaraciones de los congresos de juristas, y se modifica saludablemente nuestro sistema de contralor de la constitucionalidad de las leyes en cuanto a los efectos de la sentencia de la Corte Suprema, sin adoptar el sistema llamado austríaco –porque lo introdujo Kelsen, por primera vez, en la Constitución de Austria de 1920–, que abroga la ley después de declarada su inconstitucionalidad, dando a la sentencia un efecto *erga omnes* que la convierte en acto legislativo –lo cual presenta graves inconvenientes–; la reforma mantiene el carácter de fallo en caso concreto, de efecto *intuitu personae*, pero obliga a aplicar su doctrina, mientras no cambie, por todos los tribunales nacionales y provinciales.

La reforma, en el campo judicial, es tan técnica y de suyo necesaria que no necesito ocuparme de ella en el debate en general, por lo que pasaré a la exposición de los otros dos tópicos anotados.

Está claro, señor presidente, que los dispositivos para la defensa del orden público no pueden ser los mismos hoy que cuando se elaboró la Constitución argentina, hecha para actuar en el lago apacible del panorama mundial de mediados del siglo XIX, cuando estaba en pleno auge el optimismo ochocentista y cuando se tenía la conciencia histórica de vivir en un mundo de absoluta seguridad, libre de amenazas totalitarias. Carlos Marx, el gran hierofante

del comunismo, recién acababa de poner el germen de uno de los totalitarismos con su *Manifiesto Comunista*, aparecido en 1848, pero era apenas, en su *statu nascens*, el grito de un intelectual hegeliano que casi no se oía fuera de las paredes de su cenáculo literario.

Nuestros medios de seguridad deben ser mayores, porque la barca estatal ya no se desliza con placidez por aguas mansas, sino que nosotros, y todos los países del orbe de cultura occidental, estamos debatiéndonos en medio de la más tremenda tempestad oceánica conocida; vivimos la época en que dos o tres grandes potencias se dividen el mundo, motu proprio, en zonas de influencia política a las que tratan de conquistar efectivamente, no por el ataque directo contra sus fronteras, sino por medios que minan el frente interno de sus presas, medios imperceptibles, pero los más eficaces que el hombre inventó sirviéndose de los adelantos técnicos. Este es el tiempo de las "quintas columnas" y de los *quislings*, de la propaganda tendenciosamente dirigida desde afuera mediante las agencias noticiosas y el cinematógrafo, de la penetración subversiva en los medios obreros y en las tropas de los ejércitos. Es una puja para poner el mundo bajo una sola potencia, para someterlo a un gran inquisidor universal que detenta, como Júpiter, el rayo mortífero que intimida al resto de la tierra –ahora es la bomba atómica llevada por aparatos que se desplazan a velocidades supersónicas–, o para someterlo al más tremendo de los totalitarismos, aniquilador de la personalidad humana, que lleva en sus entrañas un pujante impulso imperialista y que actúa, mediante diestras "quintas columnas" disfrazadas de partidos nacionales, con el fin de convulsionar las masas obreras y estragar los cuadros de las fuerzas armadas *(¡Muy bien!).*

No es ésta, señor presidente, una amenaza apenas columbrada en el horizonte histórico, sino una realidad presente, pues ya estamos viviendo la histeria del último *round* en esta crisis substantiva de la civilización moderna. Una de las tácticas de penetración, totalitaria más conocidas –ahí están los despojos de la Europa central y el dolor de Francia para atestiguarlo– es la de fomentar un Estado inerme para la defensa. So pretexto de no coartar la libertad, se prepara dentro de él una situación de inferioridad propicia para asestar el golpe. Para precaverse contra ello se reforma el artículo 18 de la Constitución y se someten a la justicia militar los delitos por intentos subversivos en el ejército. El Estado necesita de la rapidez y severidad del Código Militar para atacar la penetración totalitaria, mediante propaganda perturbadora, en las fuerzas armadas.

Karl Loewestein, en un libro titulado *Contrôle législatif de l'extremisme politique dans les démocraties européenne*s, publicado en 1939, hace la revista de todas las legislaciones democráticas que punan la incitación a la revuelta en las fuerzas armadas, como medio de impedir la propaganda del extremismo, y en especial del comunismo, dentro del ejército de la que el ejemplo más notable, porque debió ir contra las mentadas libertades inglesas es la ley de Gran Bretaña que hace un crimen de la propaganda "a apartarse del deber y del juramento de fidelidad de las fuerzas armadas de su majestad". En ese estudio se consignan también –y quiero destacarlo particularmente– los países que someten al Código Militar y a la justicia castrense la sanción de tales delitos: verbigracia, Suecia en el artículo 71 de su Código Militar, Dinamarca en los artículos 105 a 107, Noruega en el artículo 47, Finlandia en el artículo 102 y los Países Bajos en los artículos 146 y 147 de los códigos militares respectivos.

El estado de alarma, que se crea en el artículo 23, apunta al mismo objetivo, o sea, a poner en manos del Poder Ejecutivo un instrumento rápido de acción, muy limitado en cuanto a sus facultades y perentorio en cuanto a la duración de sus atribuciones, para los casos de turbación que no alcancen a requerir el estado de sitio, establecido ya por el mismo artículo 23.

La reforma constitucional encara el problema de la reelegibilidad del presidente que acaba su mandato, y termina con los impedimentos para hacerlo, primero por fidelidad al régimen democrático, porque si el pueblo elige a los sujetos del poder político, es contradictorio que la Constitución le impida hacerlo con determinada persona que llena las capacidades morales, ciudadanas e intelectuales exigidas como regla general; segundo, porque las razones de carácter sociológico que se aducen para que en América latina rija ese impedimento no existen en un país de madurez política como es la República Argentina; tercero, porque son indiscutibles las bondades de la reelección presidencial, al extremo que, si se exceptúan los países sudamericanos, especialmente los de zonas tórridas –como dicen despectivamente los autores europeos y norteamericanos–, pocas constituciones la prohíben; cuarto, porque las circunstancias políticas excepcionales que vive el país nos obligan a asumir la responsabilidad histórica de esta reforma.

¿Cuáles son las razones que aconsejan para Sudamérica el impedimento de la reelección presidencial, que, según Mirkine Guetzevich, es el problema constitucional más importante de América latina?

Sr. Castro (R.) —La dictadura de Rosas.

Sr. Presidente (Mercante) —Le ruego, señor convencional, que no interrumpa al orador.

Sr. Miel Asquía —Tome apuntes, y después conteste.

Sr. Sampay —Ruego a la Presidencia que me descuente el tiempo de las interrupciones.

"En América latina –dice Mirkine Guetzevich, este superficial coleccionador de constituciones, que fuera complaciente profesor de derecho público en la Universidad de Petrogrado, durante la época de los zares– hallamos una realidad política y constitucional totalmente distinta a la de los Estados Unidos. No hay partidos organizados, y no puede decirse que exista una opinión pública que, malgrado los intereses personales y egoístas en juego, controle a pesar de todo, esas elecciones. En América Latina la lucha por el poder tiene un carácter más elemental. El "libertador" designa antes de morir sus presuntos sucesores, especificando que deben tomar el poder después de su muerte. Por consiguiente, toda la historia de la América Latina, salvo honrosas excepciones, es la de una lucha áspera por el poder. Prácticamente todo hombre que haya obtenido el puesto de presidente, con los poderes enormes de esta función, toma gusto por esta omnipotencia y no quiere dejar a otros su lugar. En la historia constitucional de la América Latina muchos presidentes no se retiraron al fin de su mandato, o, al salir de sus funciones, usaron de todos los medios de presión a su alcance para hacer elegir a un pariente o a un amigo. Ocurrió así, muy a menudo, que un presidente siguiera siendo durante diez, veinte o treinta años después de la expiración de su mandato el verdadero inspirador de la política de su país. Pero también hubo presidentes que emplearon la violencia. Después de algunos meses derrocaron a su sucesor para retomar el poder, o ejercieron una desvergonzada presión sobre el Congreso para obtener su reelección, y ello durante diez, veinte, y aun treinta años. Estudiar el derecho constitucional de la América Latina –concluye el sumiso ex profesor ruso del tiempo de los zares, en su libro *Les constitutions des nations américaines*– sin tener en cuenta esta realidad dictatorial, es un trabajo científicamente inadmisible".

El norteamericano James Bryce, en su *Modern Democracies*, compara los regímenes políticos sudamericanos con los sistemas de las tiranías antiguas, el agudo André Siegfried, en su libro *Amerique Latine*, encuentra su equivalente en el régimen despótico francés del año VII. Emile Giraud,

profesor en la Facultad de Derecho de Rennes, en un nutrido estudio sobre *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, publicado en 1938, ve en el predominio de los indígenas y mestizos sobre los blancos el fermento de las oposiciones de clases, movidas por luchas de razas que obligan a reglarse por una dictadura, cuyo límite es dado por el principio de no reelección. Pero la República Argentina, señor presidente –digámoslo como una refutación a tantos infundios–, es una comunidad política que en ningún aspecto va a la zaga de los Estados europeos, el fraude y la violencia han sido extirpados de nuestros juegos políticos *(Aplausos).*

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —No interrumpan los señores convencionales al orador que está en el uso de la palabra.

Sr. Sampay —Poseemos partidos políticos mejor estructurados y más orgánicos que muchos países de Europa; ningún sector del pueblo queda, por motivos raciales, a extramuros de la vida política, como en Estados Unidos los negros, y si en los últimos lustros este país fue azotado por la violencia y el fraude, no fue como consecuencia de incultura política, ni porque un grupo de argentinos se apegara porque sí, al poder, sino porque era la manera foránea de sostener una satrapía que legalizaba la Coordinación de Transportes, el Banco Central de sir Otto Niemeyer y la sanción de la ley de petróleo *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —Sírvanse los señores convencionales no interrumpir al orador que está en el uso de la palabra.

Sr. Sampay —¡Ah, señor presidente, algún día los latinos de América mostrarán las causas de su llamada incultura política, de los derrocamientos de presidente, de los fraudes electorales y de las violencias! Será el día en que se puedan conocer los archivos de algunas cancillerías extrañas y de los directorios de las plutocracias de Wall Street *(Aplausos)*. En la Argentina pasó el tiempo –Dios quiera que para siempre– de la incultura política sudamericana como para que sea valedero el argumento de la perpetuación por el fraude y la violencia.

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente y suena la campana.

Sr. Sampay —Hámilton ha expuesto, en "El Federalista", la conveniencia de la reelección presidencial, y sus argumentos, extraídos de una visión realista del hombre y de la política, son todavía incontrovertibles. "A la duración fija y prolongada –se refiere al jefe del Poder Ejecutivo– agrego la posibilidad de ser reelecto. La primera es necesaria para infundir al funcionario la inclinación y determinación de desempeñar satisfactoriamente su cometido y para dar a la comunidad tiempo y reposo para observar la tendencia de sus medidas y, sobre esa base, apreciar experimentalmente sus méritos". "La segunda –agrega Hámilton, es decir, la reelegibilidad– es indispensable para permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y virtudes sigan siendo útiles, y se asegure al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo". "Nada parece más plausible a primera vista, pero resulta más infundado al reconocerlo de cerca –añade Hámilton–, que un proyecto que tiene conexión con el presente punto y ha conquistado algunos partidarios respetables: hago referencia al que pretende que el primer magistrado continúe en sus funciones durante un tiempo determinado, para en seguida excluirlo de ellas, bien durante un período limitado o de manera perpetua. Ya sea temporal o perpetua, esta exclusión produciría aproximadamente los mismos efectos, y éstos serían en su mayor parte más perniciosos que saludables". "Entre otros perjudiciales resultados –continúa Hámilton–, la exclusión disminuiría los alicientes para conducirse correctamente". Porque "si se reconoce que el afán de obtener recompensa constituye uno de los resortes más poderosos de la conducta humana, así como que la mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coincida con su deber, será imposible que se controvierta esta proposición". "El mismo amor a la gloria –sigue diciendo Hámilton–, con lo que desentraña los más profundos pliegues de la naturaleza humana, esa pasión que domina los espíritus más selectos, que impulsaría a un hombre a proyectar y acometer vastas y difíciles empresas en beneficio público, que exigirían un tiempo considerable para madurarlas y perfeccionarlas, siempre que pudiera abrigar la esperanza de que le será posible terminar lo iniciado, lo

disuadiría en cambio de todo esfuerzo, en el caso de que previera que debería abandonar el campo antes de completar su labor".

Otra "desventaja de la exclusión –apunta Hámilton– consistiría en privar a la comunidad de valerse de la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones". "Que la experiencia es la madre de la sabiduría –subraya Hámilton–, es un adagio cuya verdad reconocen tanto los hombres más sencillos como los más doctos". "¿Qué cualidad puede desearse más en quienes gobiernan a las naciones, o cuál puede ser más esencial que ésta? ¿Dónde sería más deseable o más esencial que en el primer magistrado de una Nación? ¿Puede ser juicioso que la Constitución proscriba esta apetecible e indispensable cualidad, y declare que en el mismo momento en que se la adquiere su poseedor esté obligado a abandonar el puesto en que la alcanzó y en el cual resulta útil?" "Este es, sin embargo –afirma Hámilton–, el alcance preciso de todas esas reglas que excluyen a los hombres del servicio del país en virtud de la elección de sus conciudadanos, después de que la carrera que han hecho los capacitó para prestarla con mayor utilidad". También sería "inconveniente de la exclusión –prosigue– separar de ciertos puestos a hombres cuya presencia podría ser de la mayor importancia para el interés o seguridad pública en determinadas crisis del Estado". "No hay nación –asevera Hámilton y la historia política lo refrenda– que en un momento dado no haya sentido una necesidad absoluta de los servicios de determinados hombres en determinados lugares, tal vez no sea exagerado decir que esa necesidad se relacionaba con la preservación de su existencia política". Y el sabio y prudente Hámilton concluye admonitoriamente: "¡Qué imprudente, por vía de consecuencia, tiene que ser toda disposición prohibitiva de esta clase, cuyo efecto sea impedir a una nación que utilice a sus propios ciudadanos de la manera que más convenga a sus exigencias y circunstancias!".

El ultimo mal resultado que Hámilton descubre en la exclusión de la reelegibilidad, consiste en crear "un impedimento constitucional para que la administración sea estable". "El imponer un cambio de hombres en el puesto más elevado de la Nación, obligaría a una variación de medidas, pues no es posible esperar, como regla general, que cambiando los hombres las medidas sigan siendo las mismas. En el curso natural de las cosas, lo contrario es lo que ocurre". "Y no debemos temer que se caiga en una rigidez exagerada –advierte Hámilton con fidelidad republicana– en tanto haya la opción de cambiar,

ni hay por qué desear que se prohíba al pueblo que continúe otorgando su confianza a aquellos con quienes cree que está seguro, ya que esta constancia de su parte permitirá hacer a un lado el pernicioso estorbo de los consejos vacilantes de una política mudable".

El sector mayoritario de la Comisión Revisora tiene el convencimiento, compartido por la mayoría del pueblo argentino, de que si se atiende la extraordinaria realidad política que vivimos, urge la reforma constitucional que posibilite la reelección presidencial. El país experimenta un profundo proceso revolucionario de superación del liberalismo burgués –es la manifestación argentina del colapso definitivo de la cultura moderna, con las formas de organización que le son propias–, cumplido por los sectores populares argentinos tras una personalidad política excepcional, que, después de tomar conciencia histórica de esa crisis, después de precisar lo que con ella muere y lo valioso que por ella se regenera, porque es lo inmutable y eterno de la civilización cristiana, conduce al país con firmeza y clarividencia, hacia la superación del momento crucial que vive el mundo *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Este movimiento popular en torno al general Perón *(Aplausos)* –porque, cronológicamente, lo primario fué el jefe político y lo consecuente la formación de los cuadros masivos que lo sostienen– se funda en una amplísima confianza en su virtud política y apunta a la realización revolucionaria de los más altos valores en la comunidad, porque el vínculo que unifica al general Perón y a las masas populares argentinas es la participación en la misma empresa *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos)*. Esta forma extraordinaria de gobierno –sociológicamente hablando, porque jurídicamente se da en las democracias, a la inversa de los totalitarismos rojos o pardos, en la regularidad de las formas establecidas, como es el caso actual de la *leadership* de los presidentes americanos reelegidos hasta la muerte– es por su propia naturaleza de carácter personal y temporal: la confianza del pueblo no se transmite porque se asienta en la sublimación del prestigio de un hombre, y la acción personal en consecución de la empresa sólo se agota cuando se cumplen sus objetivos. Se comprende entonces, señor presidente, que si la suerte de esta empresa argentina depende de la posibilidad constitucional de que el general Perón sea reelegido presidente de la República *(aplausos)* por el voto libre de sus conciudadanos...

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Sampay —Debe quitarse de la Constitución ese impedimento que no aconsejan ni la prudencia política ni la circunstancia histórica que vive el país *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Señor presidente, en la reforma del preámbulo de la Constitución –y el preámbulo enuncia preceptivamente a priori los fines del Estado que explanan, a posteriori, las normas de comportamiento y competencia del articulado constitucional– se programa para la República Argentina una organización socialmente justa, políticamente soberana y económicamente independiente, y se proyecta, además, la promoción de la cultura nacional. En nombre de la mayoría de la Comisión Revisora –que solicita de este Honorable Cuerpo la sanción del despacho producido– he mostrado de qué manera y con qué orientación, la reforma parcial de la Constitución resuelve concretamente los solemnes enunciados que introdujo en el preámbulo.

Señor presidente, en el ocaso de su vida, sobre la escarpada roca de Santa Elena, Napoleón confesaba a Montholon: "Mi verdadera gloria no es haber ganado cuarenta batallas: Waterloo borrará el recuerdo de tantas victorias. Lo que nada podrá borrar, lo que vivirá siempre, es mi Código Civil". No se captan, de primer intento los motivos que asistían a Napoleón para ese aserto, porque si bien es indudable que el Código Civil francés era suyo, ya que estaba impregnado de sus ideas y su autoridad fué la que hizo posible su vigencia –aunque su redacción estuviera a cargo de Portalis, Tronchet, Bigot de Preameneu y Malleville, a quienes dijo: "Os doy seis meses para hacerme un código civil"–, resulta difícil entender que un político considere una labor jurídica como su gran obra, por extraordinaria que ella sea. Pero, en verdad, toda revolución, si se solidifica como tal, perdura en un nuevo ordenamiento jurídico, y la penetración genial de Napoleón –al echar una mirada sobre el pasado y columbrar el porvenir de su obra– debió ver que sus afanes políticos, sus triunfos que pasearon por el mundo los pendones imperiales, eran el basamento necesario para el código civil, porque él estructuraba el nuevo orden revolucionario que le demandara tantos sacrificios y tantas victorias.

También esta reforma constitucional, señor presidente, podrá ser exhibida por el general Perón como su gran obra. De allí que la voz del pue-

blo, que es *vox Dei*, la llame Constitución de Perón *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos prolongados).*

—Varios señores convencionales hablan a la vez, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —Ruego a los señores convencionales se sirvan no interrumpir al orador.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. Sampay —También esta reforma constitucional podrá ser exhibida por el general Perón como su gran obra –digo–, porque en ella se proyecta al futuro todo lo que logró y consolidará su titánica labor, informada por una precisa cosmovisión política que él mismo enunciara: una Argentina democrática, asentada en el trabajo, políticamente soberana, socialmente justa y económicamente independiente *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Prolongados aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador).*

Discurso del miembro informante de la minoría de la Comisión Revisora (Sobral)*

Sr. Presidente (Mercante) —Tiene la palabra el señor miembro informante de la minoría de la comisión.

Sr. Sobral —Abre sus deliberaciones esta Convención Reformadora de la Constitución, dentro de un clima político de la República que ha puesto en riesgo todas sus instituciones, abre sus deliberaciones la Convención Reformadora de la Constitución, en un momento en que ya está instaurada de hecho la abolición de toda las garantías y la vigencia de todo el absolutismo *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

El peronismo necesitó su teórico del derecho y fué a sacarlo de los cuadros de su judicatura. Era menester también en eso darse su filiación con los regímenes totalitarios; ellos tuvieron figuras representativas del derecho para dar justificación jurídica de sus regímenes, y encontró para ello, el peronismo, acabada y perfectamente realizada en la doctrina que acaba de exponer el doctor Sampay, quien desde hoy será el teórico del absolutismo que se impone en la Constitución argentina y que vendrá a alterar la vida de la República *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Bajo tales signos y con tales demostraciones se abre, señor presidente, la Convención Reformadora de nuestra Constitución. Así, señor presidente, con esas declaraciones que contristan, con esas manifestaciones que entristecen, se trata de abolir la Constitución vigente que costó sacrificios cruentos, dolores inmensos, tragedias enormes y que es la experiencia de nuestra libertad en un largo proceso de historia magnífica de todo el pueblo de la Nación *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

—Varios señores convencionales hablan a la vez, y suena la campana.

Sr. Sobral —No vamos a entrar en el campo de las teorizaciones. Esta no es una hora serena y tranquila, ésta es una hora de montonera, hora de irracionalidad.

* Argentina. Convención Constituyente (1949). *Diario de Sesiones* (pp. 292-307). Recuperado de http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Diario%20de%20sesiones/sesiones1949.pdf

—Varios señores convencionales hablan simultáneamente, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —No interrumpan los señores convencionales al orador que está en el uso de la palabra.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. Sobral —En esta hora, señor presidente, estamos viviendo todo el drama de la argentinidad, y abrimos así las deliberaciones de esta Convención, que, como ya sabe la Unión Cívica Radical, pone el dolor de la argentinidad frente a la insensibilidad del peronismo.

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Sobral —Nosotros venimos aquí a afirmar una concepción de la vida argentina, venimos aquí a defender un estilo de vida articulado en las disposiciones de nuestra Constitución. No hemos venido a apoyarnos en doctrinas foráneas justificadoras de una desviación de la tradición argentina. Hemos venido a afirmarnos en nuestra propia substancia. Por eso, vamos a entrar al estudio de la ley fundamental de la Nación como institución que permite reglar la vida toda de la República, y las reformas que se proponen. Vamos a explicar el espíritu de éstas, pero basados en la Constitución misma, en la redacción de las disposiciones que proponen, porque una cosa es el despliegue teórico de una doctrina, en donde se envuelven siempre conceptos equívocos, posiciones dudosas, en donde aparecen a veces verdades, a simple golpe de intuición, claras y precisas, pero cuando se les quiere dar sus instituciones adecuadas sufren las tremendas deviaciones y aparecen los verdaderos propósitos por la misma redacción vaga y ambigua, declamatoria y artificial y entonces la doctrina muestra todo su artificio, todo el verdadero espíritu de su fundamento *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Nosotros no vamos a entrar en los escarceos filosóficos, sino en la justa medida que se necesita para recortar aquí la idea del hombre argentino. Sabemos que éstas no son horas para tales tareas, ni éstos son climas para tales despliegues doctrinarios y planteos filosóficos. Nosotros necesitaríamos aquí otro ambiente espiritual, otro respeto por la personalidad humana para entrar en ese terreno, necesitaríamos que se hubiesen cumplido otros presupuestos de la opinión pública nacional.

Pero antes queremos decir cuáles son nuestros títulos y qué traemos para hablar de estos temas, queremos decir quiénes somos. Queremos decir que la Unión Cívica Radical tiene sus títulos, que puede y quiere confrontar con ustedes porque de la confrontación de ellos va a saberse quiénes están defendiendo aquí los principios esenciales de la nacionalidad.

—Hablan simultáneamente varios señores convencionales y suena la campana.

Sr. Sobral —La Unión Cívica Radical es el proceso de una voluntad histórica articulada como voluntad política de la Nación.

La Unión Cívica Radical exhibe aquí, y los ofrece a esta Convención, más de cincuenta años de sacrificios, de jornadas heroicas, en defensa de lo constituyente argentino y en defensa del hombre, conociendo y viviendo todas las angustias y todas las abnegaciones.

Yo sé que todas estas cosas que salen de lo hondo de mi espíritu no tienen el eco necesario ante tanta ausencia de lo argentino, y bien sé que no hay repercusión posible cuando no existe una unidad emocional profunda sobre las cosas de la patria *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

—Hablan a la vez varios señores convencionales, y suena la campana.

Sr. Sobral —Bien conocemos lo que significa todo esto. La Unión Cívica Radical presenta aquí sus cincuenta años de sacrificio, de renunciamientos y también de conquistas efectivas para la vida política y moral de la República.

—Hablan simultáneamente varios señores convencionales, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —Sírvanse no interrumpir al orador los señores convencionales.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. Sobral —Pero el peronismo tan sólo puede exhibir cinco años de sensualización.

—Hablan a la vez varios señores convencionales, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. Sobral —Frente a esa trayectoria de la Unión Cívica Radical, de jornadas de abnegación y de sacrificios, el peronismo tan sólo puede exhibir cinco años de sensualización y negación *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

—Hablan simultáneamente varios señores convencionales, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —Ruego a los señores convencionales que no interrumpan al orador.

Sr. Sobral —En las jornadas en defensa del espíritu de la patria podemos exhibir revoluciones...

—Hablan simultáneamente varios señores convencionales, y suena la campana.

Sr. Sobral —En defensa de lo constituyente y popular, en defensa del sufragio y de la libertad política.

Tuvimos nuestros mártires y también tuvimos nuestros santos transfigurados en la hora de la muerte como héroes señeros de la nacionalidad.

Pero tuvimos en esas jornadas heroicas de más de medio siglo de luchas, apenas catorce años de gobierno. El peronismo aun no puede exhibir un solo año de sacrificios y de lucha en la adversidad, por el imperio de las libertades. Carece de tradición.

—Hablan a la vez varios señores convencionales, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —Continúa con la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. Sobral —Tales son los títulos que ostenta la Unión Cívica Radical, títulos valederos, títulos que la hacen acreedora al respeto y a la consideración de las fuerzas políticas recientemente surgidas, pues ellas, si bien podrán tener esos títulos algún día, no los tienen todavía. Los nuestros son caminos recorridos, son sacrificios vividos que ustedes no pueden ofrecer como nosotros ofrecemos emocionados para el adelanto del país, por eso venimos a defender a nuestro

destino en el seno de esta Convención. Es necesario que confrontemos nuestros antecedentes para demostrar que tenemos autoridad para hablar.

—Varios señores convencionales hablan a la vez.

Sr. Presidente (Mercante) —No interrumpan los señores convencionales al orador que está en el uso de la palabra.

Sr. Sobral —Yo quiero saber si el peronismo ha de dejar hablar a la Unión Cívica Radical para que podamos resolver, de una vez por todas, en qué forma debemos comportarnos en el debate *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos)*. Y si va a ser posible que el informe de la minoría pueda desenvolverse con libertad.

Sr. Visca —Señor presidente, el señor convencional está produciendo un informe político.

Sr. Presidente (Mercante) —Señor convencional, la Presidencia respeta a todos los señores convencionales por igual.

Continúa con la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. Sobral —Por las razones que he expuesto nos creemos con derecho para decir las cosas que vamos a expresar ante esta Convención, y tenemos también el derecho de exigir que se respete nuestro sentimiento de argentinidad.

El peronismo ha entendido la Constitución de la Nación Argentina en la forma que acaba de expresar el miembro informante, nosotros tenemos también el derecho de expresar cómo entiende la Unión Cívica Radical este proceso de la historia argentina y cómo entiende y quiere vivir la construcción de lo nacional.

Por eso es necesario que esclarezcamos los caminos. Por eso venimos a hacer nuestra exposición, después de haber definido mi partido con toda precisión el clima institucional que vive la República, y luego de haber planteado nuestro sector en esta Convención el origen de la convocatoria de la misma, por eso venimos, digo, a decir cuál es el sentido y los fines de la reforma dentro del articulado y no dentro de la doctrina que se acaba de expresar.

Venimos a hacer no un despacho en disidencia de la Unión Cívica Radical, porque no estamos ni hemos participado en su discusión ni redacción, sino venimos ante tanta enormidad frente al rompimiento del orden constitucional argentino, articulado en largas y tremendas luchas, venimos, digo, no a hacer un despacho en disidencia sino a formular la tremenda acu-

sación ante la historia y, por lo tanto, ante el espíritu mismo de la Nación *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Voy a entrar a la consideración de esos articulados. Quiero tomar sentido en la vivencia de mi propia patria, quiero hacer el estudio de todas sus disposiciones, pero en función de su historia para extraer de ahí, por contraposición, las reformas que se proponen.

Por eso decía hace un instante que no venimos a hacer despliegue de doctrinas, sino que queremos estudiar concretamente en esta realidad nuestra, llena de miserias y grandezas, de abyecciones y moralidad, las reformas constitucionales que se proponen, cuál es el espíritu de las mismas y cuál será la suerte de la República al sancionarlas, y tenemos derecho para hacerlo porque hemos vivido jornadas en defensa de los derechos permanentes de la República.

Dice el artículo 1º del despacho: "Suprímense de la Constitución nacional vigente, los artículos 38, 39, 41, 44, inciso 24 del artículo 67, 82, 83, 84, 85, 90, 93 y 102".

No me voy a detener en las disposiciones 38, 39 y 41, porque ellas podrían haber figurado muy bien en un capítulo de disposiciones transitorias de la Constitución de 1853. Pero frente a la supresión inocente de las disposiciones contenidas en los artículos 38 al 41, aparece el artículo 44, denunciando ya la filiación del propósito de lo que va a ser más tarde el pensamiento de la reforma constitucional.

Dice el artículo 44: "A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas".

Al estudiar la primera disposición que aconseja suprimir el despacho de la Comisión Revisora de la Constitución, no vamos a repetir comentarios sobre esa disposición, que tiene su origen en la historia política inglesa, cuando el 3 de febrero de 1678 la Cámara de los Comunes aprobó una resolución en el sentido de que todos los impuestos, subsidios y auxilios que concedía el Parlamento de la Corona debían tener su iniciación en dicha Cámara y no pudiendo ser modificada por la Cámara de los Lores. No es del caso historiar esta lucha entre la soberanía popular y el rey. Esto lo damos por conocido, pero me interesa apuntar aquí, para que nos entendamos mejor, que nuestra filiación en defensa de la libertad y nuestro sentido de lo popular y del hombre, pero del hombre concreto, de carne y hueso, del nuestro, no arranca del sistema vertebral inglés ni tampoco francés –de éstos hemos tomado sus ins-

tituciones políticas, su aparato formal–, nos viene por vía de Aragón y tiene sus raíces en las mesetas de Castilla *(¡Muy bien! ¡Muy bien!).*

Esta es nuestra raíz secular, nutricia de nuestro singular estilo de vida y de sentir y concebir el destino humano. En esta autenticidad se afirma la Unión Cívica Radical. Pero también sabemos que en el común destino, América, enriquecida por otras corrientes vivas de la cultura occidental y de línea grecolatinocristiana, está creando su estilo propio y nosotros, en la contribución de esa empresa espiritual por lo humano, crearemos, sí, las instituciones que harán posible el destino del hombre, el de humanidad plena. Por eso la Unión Cívica Radical es portadora de los elementos configuradores de un auténtico derecho político y público argentino. Por eso, al iniciar el estudio de la Constitución nacional, más que tarea de redacción de disposiciones, de agregar o suprimirlas, hubiera correspondido estudiar en profundidad la revisión de nuestras instituciones políticas, instrumental de formas, afirmados para comprensión en la substancia de nuestra propia historia para encontrar en ella su singular orientación y darse las instituciones más convenientes para mejor realizar el desenvolvimiento del destino del hombre argentino, portador de valores eternos. Pero para ello tendrían que haberse dado otras circunstancias. Creo oportuno para fijar el rumbo, traer una cita de Sánchez Albornoz, quien al tratar este aspecto de las instituciones políticas, dice: "En los siglos XIII y XIV, Castilla fue el pueblo más libre de Europa. Por entonces, en Aragón, frente a las libertades de las oligarquías nobiliarias, vivían su servidumbre los colonos. Las cortes castellanas fueron el único parlamento medieval europeo no dominado por el estado llano, y los municipios y ciudades castellanas gozaron de mayores privilegios y libertades que el conjunto de sus similares de occidente".

Traigo esta cita solamente para hacer esa advertencia y dejar con este concepto ya fijada una dirección de la Unión Cívica Radical en esta materia política. La he creído fundamental al recordar el antecedente inglés.

No vamos a seguir tampoco el desarrollo de la filiación de este artículo 44 a través de la convenciones de Filadelfia, para explicar por qué adoptaron en el artículo 1º, sección VII, cláusula I de la Constitución de Estados Unidos, que "todos los proyectos de leyes para levantar renta, deben tener origen en la Cámara de Representantes". No vamos a seguir estos antecedentes, pero sí vamos a leer las palabras de Alberdi para fijar nuestra posición frente a la supresión de este artículo. Dice Alberdi en su obra *Bases:* "Se ha buscado el fundamento (se

refería al artículo 65 de su proyecto similar a éste) en la especial composición del Senado y en la seguridad del principio de representación sobre que se organiza. Es un cuerpo notablemente menos numeroso que la Cámara de Diputados, siendo, en consecuencia muy difícil que en él estén representados todos los matices en que se divide la opinión pública, todos los intereses sociales. No es el órgano auténtico del pueblo como ya se ha dicho, sino de las provincias, como unidades orgánicas". En estas consideraciones están los elementos justificantes del mantenimiento del artículo 44. Pero voy a detenerme en la supresión que se aconseja. Dice el artículo 46 de la Constitución: "El Senado se compondrá de dos senadores de cada provincia, elegidos por sus legislaturas a pluralidad de sufragios, y dos de la Capital, elegidos de forma prescrita para la elección de presidente de la Nación. Cada senador tendrá un voto". Se trata de elección indirecta, porque dentro de su organización natural, son los representantes, al decir de Alberdi, de las provincias como unidades orgánicas.

La Comisión Revisora de la Constitución aconseja en el artículo 3º de su despacho la aprobación del siguiente artículo 46: "El Senado se compondrá de dos senadores para cada provincia y dos por la Capital, *elegidos directamente* por el pueblo. Cada senador tendrá un voto". Se trata de elección directa. Si se justificaba entonces la iniciación exclusiva por la Cámara de Diputados de las leyes de contribución, por su composición emanada directamente de la voluntad popular, y entendiendo la Comisión Revisora que, al darle al Senado una composición también de igual origen, es indistinto que estas leyes se inicien en una u otra Cámara. Aquí está la cortina de humo del propósito verdadero de esta reforma.

El Senado, de acuerdo con lo que propone la Comisión Revisora, se constituirá por dos senadores por cada provincia y por la Capital Federal, con lo que mantendrá, a pesar de la elección directa, su fisonomía de representante de las unidades orgánicas, es decir, de las provincias. Por tanto, el Senado no tendrá la composición popular de matices varios que presupone, por su origen y sistema de elección, la Cámara de Diputados de la Nación. Aquí está el oculto propósito o la posibilidad de que el Poder Ejecutivo el día de mañana acondicione la sanción de sus leyes dentro de sus conveniencias, haciéndolas iniciar, claro está, por el cuerpo menos numeroso, más controlable, más fácil de seguir sus orientaciones. En consecuencia, esta reforma permite que el Poder Ejecutivo inicie estas leyes fundamentales por el Senado, que, como Cá-

mara de origen, mantendrá el privilegio de la sanción definitiva. Esto significa que no estando representadas en el Senado las varias opiniones políticas, se le habría quitado a la Cámara de origen popular la iniciación exclusiva de las leyes sobre contribuciones.

Sr. Visca —Las dos Cámaras serán de origen popular.

Sr. Sobral —Como las dos Cámaras serán de origen popular, como acaba de expresarlo el señor convencional por Buenos Aires, hay una diferencia: en una estará representado el pueblo en su realidad política, con mayoría y minoría y en el Senado no estará representada nada más que la mayoría. Es decir que si el Senado estuviera constituido también por mayoría y minoría, recién podríamos comenzar a conversar si es indistinto que en una u otra Cámara se inicien las leyes de contribución.

Por lo tanto, esta reforma tiende a poner al servicio del Poder Ejecutivo, dentro de nuestra actual realidad y como precedente para lo futuro la facultad de iniciación de las leyes de contribución y entre ellas las de presupuesto, según como mejor convenga. Y hoy con más razón ya que tiene a la Unión Cívica Radical en la Cámara de Diputados, y mañana quizá en mayoría, para imponer la sanción definitiva si ésta se negara a aprobarlas *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Propone también la comisión, inciso 24 del artículo 67, la supresión de las milicias. Es la primera lesión a nuestro federalismo, es el primer avance contra los sistemas defensivos del federalismo que nuestra Constitución le ha creado. No me detendré en el alcance de esta reforma con respecto al federalismo argentino, porque otros compañeros de sector tendrán a su cargo el desarrollo de tan interesante y angustiador problema. Pero en tanto, quiero decir que esta supresión conmueve en la raíz misma de nuestra constitución espiritual y afecta a nuestro sentido de la libertad, que sólo es valiosa cuando la vivimos en función de nuestras unidades morales: familia, comuna, región.

La supresión de las milicias, que tienen una larga y magnífica tradición en nuestra historia patria, significa más que desguarnecer de toda defensa a esas "unidades orgánicas" que son las provincias, la adhesión a una organización militar extraña totalmente a la estructura espiritual del ser nacional.

Nuestras milicias llegaron, en montoneras bravías, varias veces a la sede del gobierno cuando éste pretendió avasallar, interferir o quebrar el sentido federal pero entendido como forma de un vivir argentino. Y no olvidemos que mientras estuvo reunido el Congreso Constituyente de 1852, vigilaban

en su torno las provincias, con sus aguerridos milicianos, por si los congresales introducían disposiciones que pretendiesen quebrar el sentido federal. Estaban ahí, señor presidente, como un trozo vivo de nuestra propia realidad histórica. ¡Era el espíritu de la argentinidad vigilando su destino! Grandes habían sido sus luchas, penosas sus jornadas por la libertad y dolorosas las experiencias vividas para estar tranquilas. Eran las horas de dormir con el arma al brazo, como son todas las horas cuando están en peligro las libertades. Por eso, señor presidente, cuando se redactó el inciso 24 del artículo 67, que hoy se aconseja suprimir, no sólo se reconoció esa realidad histórica de profundo sentido de la libertad, sino que se ofrecían abiertas a todas las posibilidades del desenvolvimiento del verdadero espíritu de lo argentino para organizar mañana –con nuevas técnicas y nuevas formas de los tiempos– un ejército, pero organizado sobre bases auténticamente federales. Tomar el hombre en donde él se siente tal –ése es el espíritu que viene de muy atrás–, es decir, en su mundo circundante, integrado con sus unidades morales, familia, comuna región, y porque solamente así el hombre comprende que hay un destino común, que hay un esfuerzo común, que hay una integración de patria, que hay, en fin, una común solidaridad en la historia. Tomar al hombre argentino ahí, donde se da en plenitud, para enseñarle a que se adiestre para una defensa común, porque es su defensa, para que aprenda la técnica para una lucha, que será la lucha por su propia integración. Ejército, sí como organización, pero de abajo arriba. Humanizado, pero con pedazo de tierra que lleva en sí el hombre porque está consubstanciado en ella, porque así se sabe portador de su eternidad. Ejército con eternidad de lo humano para defender su libertad y por ella la de todo el pueblo en el cual encuentra su solidaridad y también un sublime sentido cristiano de eternidad.

Sr. Albarracín —Catorce ejércitos.

Sr. Presidente (Mercante) —Sírvase no interrumpir el señor convencional al orador que está en el uso de la palabra.

Sr. Sobral —Respecto al problema que se apunta, de catorce ejércitos, es un problema de organización que vendría, desde la base federal, cerrándose, con participación de las propias provincias y las propias unidades regionales, hasta el comando único, que daría, entonces, las direcciones generales, pero sin alterar el principio fundamental del sistema federal *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Un ejército así humanizado, formado por hombres viviendo en función de su propia realización humana, constituye el ejército de todos los heroísmos. Los hombres son heroicos cuando se baten y luchan por lo que hace a su propio destino, los hombres son heroicos, se agrandan en la lucha y se magnifican en la historia cuando defienden los atributos de la personalidad humana, porque en mi propio destino también se va jugando el destino de mi comunidad histórica y el destino del hombre *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Eso, señor presidente, lo han demostrado magnífica y admirablemente bien las democracias federales, como, por ejemplo, Estados Unidos, cuando en la última guerra, sin ejército como organización prusiana, con ese sentido de defensa de lo humano, sin una militarización que fuera extraña de las propias direcciones ideales de su pueblo, hizo y rubricó la más extraordinaria de las hazañas salvando al mundo del triunfo de los regímenes totalitarios y de todos los absolutismos degradantes *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Solamente un ejército humanizado, porque se hará de abajo arriba, no de arriba abajo –organización racionalista extraña a nuestra constitución espiritual–, y no sobre disciplinas extrañas a la autonomía del hombre, puede movilizarse con éxito en la hora del riesgo para defender las libertades humanas. Por eso el ejército nunca se concibió en conquistas, en guerras y en luchas extrañas a su propia estabilidad y a su propio destino. La actual organización de su ejército le es extraña a su vocación de pueblo. Por eso sé, señor presidente, que por más que supriman del ordenamiento jurídico de la Constitución las milicias, ellas persistirán, son la forma de nuestra defensa y las llevamos incorporadas como va en nuestra sangre todo el sentido de nuestra vida *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Llevamos el sentido miliciano porque el hombre se sabe al servicio del hombre mismo. Y cuando llegue la hora de ponerse en servicio para defender todas las garantías y todos los derechos que hacen al hombre, cada uno de nosotros, en todos los ámbitos de la Nación, a pesar de esta reforma, integrará esa milicia en un levantamiento magnífico para defender, frente al absolutismo, frente a toda prepotencia de cualquier dictadura, frente al totalitarismo estatal, nuestra libertad y el permanente destino de la patria. Por ello desde mañana la Unión Cívica Radical será una heroica milicia *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Esta es nuestra historia, y quiérase o no se quiera, señor presidente, ésa fué la vocación sanmartiniana. Esa es, aunque no lo diga o lo suprima

la Constitución, y será siempre, la forma defensiva del decoro que son los bienes morales de la Nación.

Además, se aconseja también la supresión de los artículos 81, 82, 83, 84 y 85, que hacen a la formación del colegio electoral, porque la reforma propone la elección directa de presidente y vicepresidente de la República.

Señor presidente, a simple planteos de teoría, a puro enunciado de doctrina, parece, dentro del concepto de la soberanía popular, que en realidad esa disposición que se aconseja incorporar está plenamente justificada, pero dentro de nuestras formas federales de vida y organizada así en nuestra Constitución, significa la quiebra de la auténtica organización de la República. La elección directa de presidente y vicepresidente es el rompimiento del equilibrio federal, es poner en desigualdad de condiciones al interior del país, es haber resuelto en una forma hábil, pero artera, el pleito secular entre el localismo porteño y el interior de la República *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Desde hoy en más, yo, hombre del interior de la Nación, provinciano, profundamente localista y por eso consubstanciado con lo argentino y por lo tanto fervorizado con las cosas de mi propio destino histórico, estremecido por una emoción que no puedo ocultar, porque siento que algo han roto en mí, levanto esta tremenda acusación, que es también la bandera de la Unión Cívica Radical: el interior del país acaba de quedar en total servidumbre del localismo de la ciudad de Buenos Aires *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Nosotros no levantamos banderas localistas para ir en contra de otros localismos, no levantamos consignas de lucha para imponernos sobre otros localismos, porque ya lo he dicho: mi sentido de la libertad, consubstanciado con mi mundo circundante, me hace saberme solidario de un destino común y miembro de una comunidad, y en esta conciencia aprendo a respetar la libertad de los otros. Sólo queremos –vieja lucha del interior– que el localismo porteño detenga su afán de poner la riqueza del país a su exclusivo beneficio, que no acreciente su centralismo político para continuar dominando a la República, que se inicie la política de la adecuada distribución de la riqueza del país, respetando sus unidades morales y económicas, en fin, que al país se lo deje argentinizar.

Queremos que se nos considere en el mismo plano que a los otros localismos, porque todos –con ese sentido del hombre argentino y que además es nuestra realidad– deben cumplir sus destinos. Desde la sanción de estas reformas nuestras provincias, es decir, la Nación misma, no participarán con

sus hombres representativos en la marcha de la República, no podrán luchar con éxito por el equilibrio económico y por su propia formación espiritual, no podrán detener el avance cada día mayor del poderío económico y político de la Capital Federal, no podrán evitar que, estando los bienes en el interior del país, la riqueza esté en el Gran Buenos Aires, porque constituyendo un distrito único con la Capital Federal, parte de la provincia de Buenos Aires y los territorios nacionales, manejado por el jefe del Poder Ejecutivo, hará imposible que el interior tenga una seria o posible gravitación en la conducción de los intereses políticos del país.

Con las reformas propuestas, las provincias, por su falta de un volumen electoral que contrarreste y equilibre al de los distritos federales, quedarán, aunque tengamos el dudoso derecho al voto, sin gravitación alguna en la conducción de los intereses económicos, espirituales y políticos de la República. Todo el sistema federal, en sus bases esenciales, porque hacen al desenvolvimiento del hombre argentino del interior, está quebrado.

Hoy –y esto es lo más inaudito– los señores convencionales de la mayoría (me refiero a los verdaderos hombres de provincia y con todo el respeto que me merecen, pues sé que algunos, sin advertir estas consecuencias, han quedado envueltos en las redes sutiles del Gran Buenos Aires) acaban de resolver en favor de la Capital Federal, el pleito secular entre el interior y el litoral. Ya han sellado la servidumbre al centralismo capitalino. Se han “desprovincializado”. La “desargentinización” se iniciará desde hoy aceleradamente. ¡Qué gran tarea le queda a la Unión Cívica Radical!

Este aspecto de la reforma exige una advertencia que es preciso señalar. Se me puede recordar que la plataforma de la Unión Cívica Radical también sostiene la elección directa de presidente y vicepresidente de la República. Es verdad, pero la acción política de la Unión Cívica Radical sostiene la reivindicación de las bases comunales de la organización constitucional argentina en todos los aspectos institucionales, culturales, económicos, rentísticos y la provincialización de los territorios nacionales para incorporar su población al régimen representativo federal.

Dentro de esas mismas bases está una mayor popularización de las actividades económicas, educativas y políticas de nuestra democracia. Por eso sostiene en sus bases de acción política, la “organización de una democracia económica, que permita el contralor de la economía, que coloque a la riqueza natural, la

producción, el crédito, las industrias, el consumo y el intercambio internacional al servicio del pueblo, para construir un régimen que subordine la economía al servicio del hombre para el bienestar social", es decir, que los transportes, medios de comunicación, bancos, institutos de seguro, servicios públicos, energía, aprovechamiento y distribución de aguas, combustibles, subsuelo, frigoríficos y las industrias que se declaren fundamentales, son de propiedad del pueblo y sólo él podrá administrarlas por entes autónomos del derecho público nacionales, provinciales, comunales o cooperativos, con participación de productores, técnicos y usuarios según los casos. Es decir que la Unión Cívica Radical replantea el federalismo sobre la popularización de todas las actividades fundamentales del país. Al organizarse jurídicamente todo esto dentro de un nuevo ordenamiento de la Constitución, afirma el estilo de la vida argentina y le da sus instituciones adecuadas. La base popular es la democracia, y la centralista es la autocrática. Luego, dentro de una organización de severa base federal no hay temor de que el pueblo –sería una contradicción, entonces– elija en primer grado al presidente y vicepresidente de la Nación. Pero además debe contener determinadas instituciones defensivas de ese mismo sistema federal.

Es claro que de hecho no cabría dentro de una concepción de este tipo democrático, un Poder Ejecutivo fuerte y con facultades de "plenos poderes". Tampoco un Congreso con atribuciones un tanto discrecionales para intervenir a las provincias. Por eso la Unión Cívica Radical tiene proposiciones concretas. Así, a excepción de los casos del apartado segundo del artículo 6º de nuestra Constitución, la intervención sería por resolución de la Corte Suprema de la Nación. Un régimen de iniciativa popular, referéndum y revocatoria, para determinados aspectos, pero dentro de un equilibrio federal.

Descentralización administrativa, independencia de los poderes, régimen municipal, carrera administrativa, régimen de defensa de las garantías individuales, y sólo la justicia podría ordenar deportaciones o confinamientos, es decir, los jueces naturales del afectado.

Establecido este ordenamiento de abajo hacia arriba, en donde el presidente de la República sería el jefe de una administración para determinados negocios comunes del país, la elección directa de éste podría implantarse sin temor alguno. Pero en el caso que estamos considerando es la entrega total del interior a los intereses del localismo capitalino. Hay una extraordinaria diferencia. Por eso la Unión Cívica Radical sostiene, pero por otro camino,

la elección directa del presidente y del vicepresidente de la Nación. Esta es la concepción política institucional del radicalismo frente a este aspecto de la reforma, es decir, establecer una organización institucional política sobre auténticas bases federales, y éstas se logran cuando mayor participación tiene el pueblo en ellas.

Entro ahora al artículo 2º del despacho de la Comisión Revisora de la Constitución, por el cual aconseja incluir nuevas disposiciones en la Constitución nacional. Empiezo por la que figura en primer término.

Dice el artículo 15 del texto ordenado: "El Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad. Esta norma se entiende sin perjuicio del derecho individual de emisión del pensamiento dentro del terreno doctrinal sometido únicamente a las prescripciones de la ley.

"El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales cualesquiera sean sus fines, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución o atentatorias al sistema democrático en que ésta se inspira. Quienes pertenezcan a cualquiera de las organizaciones aludidas no podrán desempeñar funciones públicas en ninguno de los poderes del Estado".

Este artículo 15, justificado en el campo de la doctrina pura y tomando el hombre abstracto fuera de su ordenamiento institucional, que a su vez obedece a su proceso histórico, parece en realidad una disposición previsora. Pero cuando empezamos a estudiarla en función de nuestra realidad, y cuando la vinculamos para su interpretación con las otras disposiciones, cuando la vemos engarzada dentro de otro espíritu y de donde toma su verdadera significación, entonces adquiere toda su gravedad.

Sr. Presidente (Mercante) —Ha vencido el plazo de que el señor convencional disponía para su exposición.

Sr. Visca —Propongo que se le acuerde una hora más, señor presidente.

Sr. Presidente (Mercante) —Se va a votar si se acuerda la prórroga solicitada.

—Resulta afirmativa de 114 votos, votan 123 señores convencionales.

Sr. Presidente (Mercante) —Continúe con la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. Sobral —Decía, señor presidente que éste toma sentido dentro de la articulación general del despacho de reformas que aconseja la comisión. Si este artículo fuera propuesto por la Comisión Revisora manteniendo –obsérvese bien, señor presidente– nuestro actual sistema jurídico constitucional, cuyo espíritu ya sabemos cuál es, podría en parte justificarse, porque nuestra Constitución tiene una filiación humanista clara y limpia y, entonces, surge claro y limpio el concepto de libertad del hombre. Pero sacado de ahí, y puesto en función de un nuevo ordenamiento, adquiere, como digo, gravedad, y vamos a verlo.

Es una forma vaga, general, imprecisa: "El Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad". Ya esta redacción en un cuerpo constitucional da sobresalto. Me voy a referir a este aspecto.

Por esa especial redacción quedará la suerte de los habitantes librada a la arbitrariedad y a la voluntad caprichosa o enfermiza de los funcionarios encargados de cumplir la ley que vendrá a reglamentar esta disposición respecto a qué se entiende por actos atentatorios a la libertad, y el sentido de ésta vendrá a darlo la ley según las conveniencias políticas y por lo tanto circunstanciales de cada época y de cada momento, los propios legisladores cambiarán, según los casos, en el ordenamiento legal el sentido interpretativo de esa fórmula "atentar contra la libertad". Y se prestará a que los propios funcionarios den, a su vez, sus interpretaciones arbitrarias y antojadizas en cada caso en que el hombre esté infringiendo una norma de respeto o acatamiento a la voluntad del dictador.

Quiere decir que este artículo empieza a dejar desguarnecido todo el sistema defensivo del individuo, empieza a poner en plano inclinado al hombre para poder llegar, por distintas interpretaciones y cuerpos legislativos, a la total privación de toda seguridad para su libertad.

Además de la supresión de esa garantía tiene también la posibilidad de que el Poder Ejecutivo, interpretando a su manera esta disposición, cometa también los mismos actos de arbitrariedad que serían manifestaciones de su absolutismo.

En un interesante comentario reciente sobre la reforma de la Constitución, publicado en "La Capital", de Rosario, dice el reputado jurista Ricardo Bielsa, lo siguiente: "Esta fórmula tiene sin duda, un propósito, que sería el de impedir que se propaguen doctrinas o se llegue a vías de

hecho en ejercicio de un derecho, para luego suprimirlo, conclusión paradojal aunque, sin duda, posible. Pero al punto se ve que la norma es algo declamatoria y poco precisa. El derecho de emisión del pensamiento sólo se admite como individual, ¿y por qué no en forma colectiva si se trata de asociaciones lícitas? Luego, lo de 'terreno doctrinal' es mucho pedir. No todos los ciudadanos que defienden el interés general y reprueban la demagogia, los peculados, la voracidad fiscal, estan en condiciones de actuar en el terreno doctrinal (que, por otra parte, significa enseñanza, ciencias, sabiduría), pero esos ciudadanos pueden decir lo que piensan. La humilde verdad ante los hechos casi siempre vale más en política que la doctrina. Yo mismo, que soy un doctrinario consumado, en cerca de treinta años de cátedra, en el libro, en la prensa, he tenido tanto o más éxito en ese sentido con las publicaciones de carácter cívico, sin hacer doctrina, sino señalando irregularidades. Por otra parte, el término 'doctrina' está ahora un poco maleado por el indebido uso que de él se ha hecho. A todo se le llama hoy doctrina. Quitarle el producto de su trabajo honesto al que ha obtenido, para dárselo al fisco y éste derrocharlo, es para algunos una 'nueva doctrina'. Gritar 'viva esto o aquello', 'querer ganar mucho y no trabajar', es también una nueva doctrina. Culpar a otros de los errores propios es otra doctrina".

Hasta aquí Bielsa. Eso en cuanto a la variedad de interpretaciones que caben dentro de esta disposición vaga, imprecisa y, como bien lo dice, del tipo declamatorio.

Pero vamos a la segunda parte, que es más grave: "El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales, cualesquiera sean sus fines, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales que consagra esta Constitución".

Observemos bien que este artículo tendrá que ser interpretado en función del nuevo ordenamiento constitucional y entonces habrá que poner la mente en función de ese ordenamiento cuando dice "opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución".

Es de preguntarse cuáles serán las libertades individuales que reconocerá la Constitución del peronismo. No pueden ser otras que aquel sistema que permita al individuo desenvolverse sin necesidad de expresar sus ideas, sin necesidad de emitir sus opiniones contrarias a las doctrinas del peronismo; que no crea urgente para los intereses de la República editar un diario que

denuncie la inmoralidad administrativa, que no se atreva a enseñar, explicar y profesar ideas contrarias a los regímenes de fuerza, a la economía dirigida, que no se atreva a sostener que no puede haber monopolio del Estado para la comercialización de los productos sin el control de los productores y de bases populares sus organismos, que no sostenga la libre iniciativa privada en cuanto a determinados aspectos de la economía y de la cultura, que no profese doctrinas filosóficas que hagan al hombre portador de valores eternos y, por tanto, reclame un clima de libertad, porque todo ello minaría la base del régimen totalitario, siempre que no sostenga la necesidad de restaurar el federalismo, porque sería contrario a la Constitución, que no ataque las facultades dictatoriales del presidente de la República, porque eso está consagrado en la Constitución nacional. Es decir, no podrá usar de esas libertades que consagra dentro de su claro espíritu nuestra Constitución nacional. Estas han quedado abolidas por la instauración del nuevo ordenamiento jurídico que traen las disposiciones que aconseja aprobar el despacho de la Comisión Revisora, teniendo en cuenta que este sistema jurídico ya está vigente por la dictadura instaurada de hecho en el país. No debemos olvidar que esto es mucho más serio de lo que aparece de la simple lectura. El nuevo ordenamiento jurídico surge como sistema defensivo de la dictadura instaurada, y como todo cambio de conceptos para el uso del poder presupone, a su vez, un sistema de ideas en vigencia, se opera con la introducción de estas reformas una revalorización del sistema de las libertades individuales. Hay una nueva conceptuación filosófica. Es otra idea del hombre y por lo tanto de la libertad, la que pide su vigencia, en las reformas propuestas.

Luego, dentro de esta nueva valoración de las libertades individuales y de la personalidad humana, transpersonalizada, porque pasa al Estado –supremo bien–, serán punibles todos los actos que tiendan a defender las libertades que hacen a la esencia del hombre tal cual lo siente, vive y defiende el hombre argentino *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Por estas razones y otras mas que por falta de tiempo no puedo desarrollar, quedarán excluídas todas las agrupaciones políticas como la Unión Cívica Radical –de profunda base humanista y por lo tanto democrática–, a pesar de que el miembro informante de la mayoría dijo que era para los partidos antidemocráticos.

Y en cuanto a lo que dice atentatorias "al sistema democrático" cabe la misma reflexión. El concepto o valoración de la democracia también cambia. Esta debe acondicionar su sistema jurídico defensivo para esa idea del hombre y de la libertad, que ya hemos apuntado. Entonces, será atentar contra el concepto de democracia que el peronismo nos introduce en la Constitución, que, claro está, no será la que exige la concepción argentina fundándose en la idea del hombre portador de valores eternos.

Por lo tanto, dentro de ese plano equívoco, habrá todo un sistema represivo para eliminar de la vida política argentina a los partidos que exaltan al hombre en su libertad, que quieran afirmar una democracia efectiva, y también habrán quedado excluidos del ordenamiento defensivo del país todos los hombres que pretendan implantar concepciones filosóficas fundadas en la libertad humana.

Sr. Visca —Es una afirmación temeraria.

Sr. Presidente (Mercante) —No interrumpa el señor convencional al orador que está en el uso de la palabra.

Sr. Sobral —Entramos ahora a los llamados derechos del trabajador.

El despacho de la comisión aconseja la introducción, en la Constitución, de los derechos del trabajador.

No voy a trazar el desenvolvimiento del constitucionalismo social –después de terminada la guerra del 14– ni a enunciar los rasgos comunes de las constituciones europeas después de dicha conflagración, para estudiar la tendencia que se ha dado en llamar racionalización del poder al someter todo el conjunto social al derecho.

No vamos tampoco aquí –porque sería una tarea inmensa y extraña a nuestra propia naturaleza de cuerpo político y sobre todo por el sentido que tiene esta reforma– a destacar la labor que ha cumplido la ciencia jurídica para la formación de estos cuerpos legales de sentido social. Baste decir que grandes teóricos del derecho, como Kelsen y Preuss, aquél al redactar la Constitución de Austria y éste inspirando la Constitución de Weimar, proclamaban los derechos sociales y la economía social.

No seguiremos estos textos constitucionales que miran al hombre social y le limitan sus derechos en base a los intereses generales de la sociedad. Tampoco vamos a referirnos al movimiento en América, que se inicia con la reforma de la Constitución de Méjico en 1917. Sería interesante, aunque no me es posible

por el tiempo limitado que tengo para hablar, seguir el desenvolvimiento del llamado constitucionalismo social a través de distintas constituciones, para estudiar su realidad política y social. Hay textos en realidad interesantes como los artículos 80, 111, 112 de la Constitución de Danzig de 1920, la del artículo 25 de la ley fundamental de Estonia de 1920, la del artículo 99 de la Constitución polaca de 1921, los de Yugoslavia y las actuales constituciones de China e Italia. Esto nos serviría para demostrar cómo todo lo que recoge el movimiento constitucional ya estaba dado en la conciencia social y jurídica de la época. Época de posguerra, época de la crisis del hombre, del hombre que, poseedor de los secretos de la ciencia y la técnica, no pudo lograr su felicidad, del hombre en extravío, en angustia de rumbo. Por eso los nuevos ordenamientos sociales y jurídicos no vieron que allá, en lo más hondo del conflicto, estaba el hombre azorado, perplejo ante la catástrofe. Se quería encontrar a sí mismo y no podía. Constituciones, cambios de regímenes, nuevos ordenamientos, todo inútil. El fondo estaba inalterable y el desasosiego crecía. Es que seguía poniendo su fe en las instituciones, en las cosas, y había olvidado su quehacer de eternidad, y en este desasosiego, estaban dados todos los supuestos psicológicos para la desconstitucionalización de un estado, de un orden jurídico que lo llevó a la muerte en la inutilidad de los sacrificios. Buscaba otra cosa, quería salvarse, no se resignaba a morir. Por eso, ante el espectáculo que ofrecía Europa, en especial en algunos Estados con constituciones con grandes declaraciones sociales, que se convertían en tiras de papel, decía Guetzevich: "Esta regresión política que se observa en algunos países no significa que las nuevas constituciones hayan sido malas o que la idea de democracia ha sido impotente o prematura, en los países en que la vida se desenvuelve fuera de las constituciones, donde los hechos dominan al derecho, había y hay motivos profundos que no tienen nada que ver con los textos constitucionales. La crisis proviene no de un exceso de democraticismo inscrito en la constitución, sino de lo contrario: es una crisis de la psicología nacional y no de las instituciones democráticas". Debemos, pues, estar prevenidos cuando empiezan las declamaciones de los derechos sociales y no se atiende al fondo del problema: moralizar al hombre, refirmarlo en su fe en sí mismo en su propio destino, llenarlo de eternidad. No estimular, ante su tragedia espiritual, sus apetencias irracionales, no hacer su desmoralización, que es la sublimación de su animalidad.

Sería interesante demostrar cómo las dictaduras se aprovechan de la propia legalidad y sistema jurídico de las constituciones de las democracias liberales que enjuician, para instaurarse de hecho. El informe de la mayoría así lo demuestra. Podríamos estudiarlo en Italia y en Alemania, en especial en esta ultima. El profesor Jellinek, entre otros, ha estudiado este fenómeno político en Alemania, pero anotemos únicamente un hecho: cuando el 1º de febrero de 1933 Hindenburg disolvió el Reichstag, y en las elecciones del nuevo el nacionalsocialismo logró una extraordinaria mayoría, se anunció la crisis de la Constitución de Weimar. Los febreros suelen ser signos de agorería. A pesar de la mayoría obtenida, el partido no tuvo la mayoría necesaria para imponer una reforma de la constitución. Pero ese Reichstag aprobaba, por inmensa mayoría, la célebre ley de "plenos poderes" y ésta, como dice Posada, realizó la originalísima operación política de desconstitucionalizar el régimen alemán. Desde ese instante empieza a organizarse el "principio del führer".

Así empieza la quiebra del constitucionalismo social y sobre las bases de la quiebra de ese constitucionalismo social –clima propicio para las dictaduras– porque ya el hombre sale de sí mismo para ir en busca de una salvación exterior, porque pone su fe en un "orden", en el Estado, y entonces surge la forma del absolutismo que liquidará la personalidad humana. Por eso, señor presidente, cuando vemos propuesto, al lado de los derechos del trabajador y otros derechos sociales, el estado de prevención y alarma, que no está dado con recaudos defensivos, y las nuevas disposiciones que la justifican, podemos anunciar, sin temor a equivocarnos, que ese artículo 23 del despacho será la "ley de plenos poderes", la que otorgará facultades extraordinarias al presidente de la República *(Aplausos).*

Pero hay algo más. A pesar de todas las declaraciones en el sentido de que quien inició la política social en nuestro país es Perón, puedo manifestar que en esta materia el peronismo no ha encontrado en falencia a la Unión Cívica Radical.

Esta política se ha iniciado cuando llegó al gobierno el radicalismo en el año 1916. Él fué el primero que en este país habló de la justicia social, fué el primero que dió las bases para la organización de la misma. Los derechos del trabajador los encontró el radicalismo realizables dentro de la propia Constitución nacional, porque al sostener ésta los derechos del hombre, dentro de la concepción humana del radicalismo las leyes reglamentarias del trabajo

podrían formularse sin ninguna dificultad. Por eso, frente a los derechos del trabajador, hallazgo del peronismo, podemos decir que el radicalismo ya los había consagrado hace 30 años en su proyecto de código del trabajo.

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Sobral —Frente a estos derechos del trabajador en declaraciones literarias está el código de trabajo remitido en 1921 al Congreso Nacional y los anteriores proyectos sobre conciliación y arbitraje, asociaciones profesionales y contrato colectivo de trabajo que ya habían abierto perspectivas infinitas para una política social en el país, que vino a frustrar el movimiento del 6 de septiembre, del cual son herederas las actuales fuerzas del peronismo *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

En ese código de trabajo se consagraban todos los derechos del trabajador de que ahora se habla, y algo más: el derecho de huelga, la libertad sindical y la pluralidad de sindicatos, que el peronismo no garantiza *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Borlenghi —No se preocupen los radicales de los sindicatos, que de eso nos preocupamos nosotros.

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Sobral —El código de trabajo, que consagraba el derecho de huelga, la libertad sindical y la pluralidad de sindicatos, instauraba también el fuero del trabajo, la conciliación y el arbitraje, el juez de salarios y el juez letrado de trabajo.

—Hablan varios señores convencionales a la vez, y suena la campana.

Sr. Sobral —Señor presidente antes de continuar desearía que la Presidencia me informara qué tiempo me resta de esta segunda hora.

Sr. Presidente (Mercante) —Treinta y seis minutos, señor convencional.

Sr. Sobral —¿Descontado el tiempo de las interrupciones?

Sr. Presidente (Mercante) —Sí, señor convencional.

Sr. Sobral —Como todavía me quedan muchos aspectos que tocar en mi exposición, pues tenemos que fijar la posición de la Unión Cívica Radical en su propia doctrina y en su propio programa, porque el radicalismo trae un pensamiento constructivo para confrontarlo en este momento y demostrar por lo tanto que no hace una negación, quisiera saber si es criterio del cuerpo que los miembros informantes de los despachos dispongan nada más que de dos horas o si hay alguna posibilidad de prórroga.

Sr. Lebensohn —Señor presidente solicito que se acuerden treinta minutos más al señor convencional por Córdoba.

Sr. Presidente (Mercante) —Cuando termine el plazo de que dispone el señor convencional por Córdoba, la Convención resolverá.

Sr. Lebensohn —Debe resolverse con anticipación.

Sr. Sobral —Tengo mucho material aquí y debo condicionar mi exposición según el tiempo de que pueda disponer. No traigo mi discurso escrito como lo habrán comprobado los señores convencionales. Por eso pido un pronunciamiento.

Sr. Presidente (Mercante) —El señor convencional por Córdoba dispone de treinta y seis minutos de la prórroga que le fué concedida.

Sr. Manubens Calvet —Pido que se resuelva acordarle treinta minutos más sobre esos treinta y seis minutos.

Sr. Presidente (Mercante) —En el momento de terminar el plazo de que dispone el señor convencional por Córdoba, será la oportunidad para considerar esa indicación.

Sr. Parodi Grimaux —La oportunidad para mocionar la resolvemos nosotros.

Sr. Presidente (Mercante) —El reglamento no permite considerar esa indicación en este momento.

—Varios señores convencionales hablan a la vez, y suena la campana.

Sr. Lebensohn —Señor presidente, la indicación formulada para que se acordasen treinta minutos más al señor convencional por Córdoba, era a los efectos de un ordenamiento exacto de su discurso.

Sr. Presidente (Mercante) —Al terminar el plazo de que dispone el señor convencional, se podrá considerar esa indicación.

Continúa con la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. Sobral —Decía, señor presidente, y quería demostrar que dentro de nuestra actual Constitución caben todas las formas jurídicas y legales que apunten a una formulación de derechos sociales y a una reestructuración de su economía. Mas, en caso de reforma, son suficientes dos o tres disposiciones. Por lo tanto, tal cual están propuestos estos artículos sobre los derechos del trabajador son inoperantes dentro de la concepción radical, no van al fondo del problema, porque para el radicalismo no está el trabajador como tal sino la personalidad humana pidiendo su valorización en lo institucional. Por su dignidad ética el trabajo –como ya veremos– debe tener un tratamiento integral dentro del ordenamiento jurídico. Esto, señor presidente, está ratificado por las propias palabras del general Perón. Dijo el general Perón en su discurso del 24 de febrero de 1947: “En mi concepto, los derechos naturales del hombre originados en su trabajo, surgen del simple análisis de sus necesidades y de las necesidades de la comunidad”. Y agrega, presten atención, señores convencionales, a estas palabras: “La conciencia social intuye la existencia de esos atributos esenciales, pero así como fué necesario y trascendente en su oportunidad enunciar los derechos y garantías que corresponden al hombre y al ciudadano por el solo hecho de revestir tales caracteres”. Aquí, Perón se da filiación con el iluminismo que el doctor Sampay enjuicia, porque hace del derecho su instrumento regulador. Al decir de Soler, es “el sistema de dar libertad al hombre por medio de normas jurídicas”. Y Perón decía “por el solo hecho de revestir tales caracteres, con la ventaja de objetivarlos en una declaración, e inculcarlos mediante su difusión en los actuales momentos de incertidumbre por que atraviesa el pensamiento social, considero que la declaración de los Derechos del Trabajador ha de contribuir igualmente en la consecución de análogas finalidades”. Y aquí viene lo más tremendo y quita todo el sentido que los ingenuos creen. Dice: “Resulta innecesario advertir que esa declaración no ha de tener la virtud de resolver por sí sola la totalidad de los problemas que afectan al orden social, pues como hemos expresado, sus reformas acusan una relación de íntima dependencia con

factores económicos y de producción de riqueza que constituyen, para ser viables, las soluciones pertinentes".

Pero he aquí que aparece la más extraordinaria temeridad, algo que nos deja perplejos. Si esto es así, sin ningún valor, sin ningún poder de transformación, sin algo que lo justifique, preguntamos: ¿por qué los incorpora a la Constitución si ellos nada solucionan y ya estaban implícitamente dados en el orden constitucional?

El general Perón contesta con esta desaprensión: "Tendrá, sin embargo, la importancia de fijar los objetivos de la obra de gobierno en forma que la tarea a realizar, aun cuando sólo sea una etapa en el proceso de los años futuros, adquiera una orientación racional y sólo se halle limitada en la consecución de sus fines ulteriores por las posibilidades materiales de que disponga". Es decir, toma a la Constitución Nacional de cartelera de su propaganda política, electoral y demagógica, como quien pegara un afiche en un santuario *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

—Varios señores convencionales hablan a la vez, y suena la campana.

Sr. Presidente (Mercante) —No interrumpan los señores convencionales al orador que está en el uso de la palabra.

Continua con la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. Sobral —Pero, señores convencionales, para nosotros, para la Unión Cívica Radical, el trabajo no es un medio para satisfacer necesidades, como dice el general Perón en el primer derecho que enuncia. No es tampoco el trabajo una mercancía, porque no se le puede concebir separado, escindido de la propia personalidad humana. Por nuestra concepción del hombre pleno –concepción esencialmente argentina de seculares raíces–, el trabajo es un esfuerzo tendiente a la realización del destino personal. Es mi acción, pero impulsada desde adentro, porque ella es el desenvolvimiento de la libertad misma, realizando integralmente mi personalidad. El hombre es esfuerzo porque en ello va el sentido de la dignidad. Aquí encuentra explicación de que mi personalidad en lucha, a veces dramática, por mi perfeccionamiento, y en éste va el elemento espiritual que le acuerda el atributo ético, porque en ese elemento espiritual van mis ansias de infinito. Así se explica que el hombre argentino se sienta portador de valores eternos. Pero también en esta acción mía, en este esfuerzo mío, que

se apoya en las cosas porque son sus medios para realizar su trascendencia –el hombre en busca de Dios–, el trabajo no tiene un fin lucrativo en sí mismo, porque sería degradar al hombre, sino ese aspecto material lo usa en la medida que le hace falta para cumplir sus fines. Entonces, este quehacer me humaniza, y esta categoría moral la voy logrando a medida que voy comprendiendo y sintiéndome solidario en un destino común. Trabajo como servicio, o sea hombre en comunidad pero sin transferir su individualidad, su yo. Mi destino es mío aunque me siento solidario y responsable en un destino común de humanidad. Nadie tiene derecho a torcer mi destino. Seré el hijo de mis obras, no de mi rango por nacimiento o por fortuna, sino por merecimiento. Mi señorío es carga de deberes y obligaciones. Entonces no debe haber en lo social parcialidades por clases o rangos de fortuna, sino grado de merecimientos en obras, en acción. Trabajo en nobleza, en dignidad moral, es decir, hombre en plenitud, en eternidad. Por eso nadie tiene derecho a quitarme mi trabajo para su beneficio, o sea, lo que a mí me corresponde en la tarea, no por lucro, sino porque esa parte la realizó mi trabajo para cumplir fines de mi personalidad. El trabajo no es un objeto mío que lanzo al mercado, él en sí no tiene valor económico, sino humano porque él crea todos los valores que el hombre debe aprovechar para su desenvolvimiento. Replanteo de una concepción económica y social que debe partir del hombre. Humanización, sí, de la economía y de la vida. Postura, a mi ver, esencialmente argentina. La profesión de fe doctrinaria de la Unión Cívica Radical ya lo dice: "El radicalismo cree que sólo una cruzada de honda pulsación humana por la liberación del hombre contra todas las formas degradantes del imperialismo y del absolutismo, en todos sus aspectos, podrá salvar al mundo en su grave crisis, así como renovar su fe en los destinos de los pueblos, de nuestra gran hermandad continental unida en su libre soberanía y luchando por conquistar juntos los instrumentos de la liberación política y el sistema de garantías sociales contra todos los privilegios económicos que ahogan la libertad y niegan la justicia".

En esta concepción va toda la postura, en lo político, de la revolución humanista que trae la Unión Cívica Radical. En este concepto del hombre argentino va la profunda transformación social.

Con este concepto del trabajo nos tienen que abrir a todos, sin privilegio para nadie, el acceso a la propiedad, porque mi actividad, mi esfuerzo, mi trabajo, en fin, tienen necesidad de apoyarse en ella como medio para realizar sus

fines y al tomarla la hago mía, la incorporo a mi destino y solamente así me es un bien valioso. No la tomo para que ella, fuera de mí, me dé goces sensuales, fines materiales: ella debe valer y justificarse en mi pertenencia en la medida que me sirve para poder realizar mi destino en ansias de eternidad y en busca de Dios *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).* De Dios, digo señores convencionales, con honda emoción, porque lo siento en mí, a mi imagen y semejanza, haciéndome eterno, pero sin quitarme mi yo, mi insobornable individualidad. Por eso para mí el hombre cargado de eternidad hace los medios tan plenos de sentidos morales que nadie tiene derecho a tomarlos en su exclusivo beneficio, a apoderarse de esos instrumentos de producción puestos ahí para todos para que todos cumplamos nuestros fines y entre estos medios el esencial al hombre, el de la tierra. Por eso para nosotros la propiedad, el trabajo y la economía hacen un todo inseparable, forman un complejo social, pero en función del hombre, y por lo tanto accesibles a ellos todos, nosotros, es decir, las cosas al servicio del hombre y no al manejo ni al servicio del Estado *(¡Muy bien! ¡Muy bien!).*

Porque la Unión Cívica Radical también hace del Estado un medio, y el Estado, como espíritu objetivado del hombre, se va transformando con el hombre mismo y se va adecuando a sus fines morales.

Por lo tanto, la Unión Cívica Radical no es un simple partido, no es una parcialidad de lucha en su beneficio ni una composición de lugar para tomar asiento en los gobiernos, sino el mandato patriótico de nuestra nativa solidaridad nacional y la intransigencia con que debe ser cumplido el sentimiento radical indeclinable de la dignidad cívica argentina. Esa es la razón por la que el radicalismo es una concepción de vida, de la vida toda del pueblo, y la revolución radical al plantearse partiendo del hombre y de su libertad, hace de la política una creación ética indivisible en lo nacional o internacional, que abarca todos los aspectos que al hombre se refiere desde el religioso hasta el económico. Por eso el radicalismo no se divide según las parcialidades de clases, de razas ni de oficios, sino que atiende al hombre como hombre, con dignidad, como ser sagrado. En el proceso transformador que vive el mundo, transformose también el Estado, pero el radicalismo, centrado en su preocupación por el hombre no puede invertir los fines del Estado, cuyo intervencionismo sólo puede referirse a la administración de las cosas y a los derechos del espíritu, morada de la libertad humana. El mundo entero sufre de un mal profundo proveniente de no adecuar las posibilidades materiales modernas a fines de la emancipación del hombre.

Queda el problema de la tierra. No tengo tiempo para desarrollarlo como era mi propósito. Es el tema candente y angustioso de nuestra argentinidad el traer el hombre a su tierra. Tengo en mis apuntes los antecedentes del radicalismo en su lucha por el rescate de la tierra pública para demostrar cómo se ha detenido su gran política revolucionaria en materia agraria. Es que dentro de este concepto encontramos justificado en toda su significación y plenitud nuestro sentido de la libertad y, por lo tanto, nos permite comprender mejor nuestro federalismo. El hombre argentino solamente sabe que su tierra más que una función social tiene una función histórica, y tiene una función histórica cuando la incorpora a su destino, cuando la necesita para él, cuando se consubstancia con ella porque en ella se da en vida completa su unidad moral *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

El país está desargentinizado porque el hombre ha salido de su tierra. La Unión Cívica Radical hace del problema de la tierra el problema del destino del hombre argentino.

El radicalismo hace del problema de la tierra la gran bandera revolucionaria, porque la Unión Cívica Radical, portadora de la revolución histórica argentina que parte del hombre, solamente concibe la tierra en función de ese hombre...

–Hablan simultáneamente varios señores convencionales.

Sr. Sobral –Hubiera querido detenerme en este aspecto del problema agrario. Para nosotros está todo el destino argentino en él. Pero ante la imposibilidad de hacerlo dentro de los pocos minutos que me faltan quiero decir algunas palabras sobre el artículo 38 que propone incluir el despacho de la comisión. Este artículo trata sobre el tema de la propiedad privada. La novedad de la reforma, para el peronismo, es declarar en la Constitución su "función social". De haber tenido tiempo hubiera demostrado cómo el radicalismo con su política social introdujo en la modificación de las leyes el concepto de función social de la propiedad privada. ¿Qué otra cosa fueron, entre otras, las leyes sobre arrendamientos de casas y departamentos, la fijación del precio de los arrendamientos agrícolas y la de los alquileres, la de expropiación del azucar, el proyecto de código de trabajo, etcétera? Leer estos mensajes de Yrigoyen es demostrar cómo para la Unión Cívica Radical ésta es ya una etapa superada. Además, la conciencia jurídica de la época, desde hace mucho tiempo

–lo hubiera demostrado con los fallos de la Suprema Corte nacional–, ya da todo esto por aceptado. También habríamos visto que nuestro propio Código Civil introduce el interés general como restricción al dominio. Luego, dentro de los artículos 1º y 17 de nuestra Constitución Nacional cabe cualquier legislación que toma a la propiedad en función social. El radicalismo inició en el país esta orientación sin reformar nuestra Constitución Nacional. Lo mismo podríamos haber demostrado, y aquí tengo sobre mi banca abundante material para demostrarlo, que la Unión Cívica Radical inició la política intervencionista en materia patrimonial, y en especial agrícola. Ahí están los mensajes de Yrigoyen sobre la defensa de los intereses campesinos, pero el intervencionismo del Estado como tutelador de los intereses generales.

Si vamos a nuestro programa de acción política en materia agraria veremos cómo en este aspecto del problema de la propiedad, y dentro de éste el de la propiedad de la tierra, la Unión Cívica Radical ya está en la etapa esencialmente transformadora. El artículo que se propone incluir es, como los anteriores, inoperante, carecen ellos de poder transformador, pero sí le dan al Estado, mejor al gobierno, facultades para poner la economía del país al servicio de los intereses de las camarillas que los sostienen y a quienes representan. Además, ya lo dije: para la Unión Cívica Radical, por el sentido de su revolución histórica que parte del hombre, trabajo, propiedad, economía y riqueza forman un solo complejo. Por ello los artículos 38, 39 y 40 son vagos, imprecisos y dejan en pie todo el sistema capitalista que pretenden transformar. Hubiéramos demostrado aquí, con la doctrina y programa del radicalismo, cómo nuestra posición va al fondo del problema. Pero el tiempo me viene exigiendo y sólo doy grandes líneas.

También hubiéramos demostrado las grandes luchas del radicalismo por la defensa y rescate de la tierra pública. Por su concepción sostiene su no enajenación. La reforma del peronismo mantiene las disposiciones constitucionales que autorizan la venta de la tierra pública *(Aplausos).* Es que, señores convencionales, la Unión Cívica Radical, y eso hubiera querido demostrarlo, hace de su programa de revolución agraria el problema integral de la recuperación del destino argentino *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Sabe que del contacto del hombre argentino con su tierra, que aun no ha logrado, recién se creará el humanismo argentino en cuya búsqueda estamos, no ese humanismo que nos quieren introducir por influencia foránea, desargentinizando, que no responde a nuestra autenticidad. Por eso queremos

traer al hombre argentino para que se afirme en sus raíces porque solamente así, consubstanciándose con la tierra, encontrara al espíritu de la patria en sus infinitas proyecciones. La reforma del peronismo, ya lo dije, apunta a la ciudad, a la vida urbana. Ve los fenómenos sociales, políticos y económicos a través de ella. Y más: dentro de esta concepción escindente de la realidad argentina, ve el desenvolvimiento del gran Buenos Aires, a cuyo servicio pone esta reforma de la Constitución en detrimento del interior del país. Se ha mirado el fenómeno social del urbanismo, el interior, pobreza, miseria. Como hubiera podido demostrar –aquí tengo mis apuntes–, la organización de la riqueza según el artículo 40 del proyecto de reforma, nada soluciona el desequilibrio económico del país, es decir, el litoral y el interior. Pero vendrán mejores tiempos.

Para dejar este aspecto terminado ante el total silencio, en la reforma del problema de la tierra en su proyección histórica argentina sólo puedo decir: ahí está el problema del radicalismo iniciando la gran política agraria, cuando dice Yrigoyen en su célebre mensaje que el rescate de la tierra nativa se hará en tiempo y forma. Y este intervencionismo de distribución y parcelación, pero dejando el problema vivo de la entrega de la tierra pública según la reforma peronista, ese problema lo ha superado el radicalismo hace 30 años. Por eso el radicalismo ya está hoy en otra cosa. Frente a esa disposición intrascendental, sin ninguna operancia en la transformación de la vida económica y de los valores humanos argentinos, el radicalismo declara en su concepción ecuménica y universalista que la tierra, siendo de Dios, le pertenece a todos los hombres por igual *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

El plazo se me vence, señor presidente. Ya no me es posible hablar sobre el artículo 23 del despacho, o sea del estado de prevención y alarma, tremenda facultad extraordinaria acordada al Poder Ejecutivo. Podría demostrar, con todos los antecedentes institucionales del país y nuestra propia historia, cómo esta disposición liquida una magnífica tradición argentina en defensa de las libertades individuales. Hubiera sido conveniente recordar esos ricos antecedentes y cómo la disposición del artículo 23 de nuestra Constitución se hizo con nuestra sangre en lucha dura, áspera y bravía, defendiendo el hombre su libertad frente a la prepotencia del Estado o a la arbitrariedad del poder. Con la modificación introducida sufre el espíritu argentino su más violenta contorsión, para ser reemplazado por un sentido de la vida que no es su au-

tenticidad, es decir, lo esencialmente argentino. El hombre en sumisión y en esclavitud, en cuanto a los dones de su espíritu, no es nuestro.

Tampoco me sería posible estudiar la modificación al Preambulo, que, al introducir "socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana", se hace con fines electorales, porque estos anhelos –fines de la nacionalidad misma– ya estaban en la redacción del Preámbulo, porque él es la síntesis armoniosa del espíritu de la Nación. Y el propio despacho al aconsejar la palabra "ratificar" ya lo está demostrando. Tampoco me será posible estudiar los poderes que se le acuerdan al presidente de la República, que desde mañana el Poder Ejecutivo será, sin lugar a dudas, una dictadura constitucional, mejor dicho, se instaura con esta reforma la desconstitucionalización de la República. Así empezaron embozadamente regímenes totalitarios. Las rutas quedan abiertas.

Para dar por cerrada estas apuntaciones de temas que ya no puedo considerar, voy a referirme en pocas palabras a la reelección. Otro compañero de sector lo va a hacer en extensión. La reelección presidencial para nosotros no tiene el sentido de un enjuiciamiento a una persona, no tiene el precario alcance de ser oponentes a una determinada persona. Nosotros defendemos, con la no reelección, la política argentina en sentido de la propia argentinidad, en sus grandes direcciones ideales. Queremos –y eso lo hubiera demostrado de haber tenido tiempo de estudiar la prevención y alarma en los antecedentes constitucionales argentino–, queremos nosotros evitar, por dolorosa experiencia, la instauración en el país de los regímenes de fuerza y la dictadura rosista. Queremos evitar los males que ya padeció la República, porque no nos olvidemos que dentro de la vida argentina discurren en lucha secular, para librar su final batalla, dos grandes corrientes: la autocrática, que nos viene desde lejos, que toma sentido cesarista en América, y que justifica todas las dictaduras, y la otra, la de la libertad, de la democracia, la pura y limpia, que tiene también sus raíces seculares por allá por las tierras de Castilla. Allá han luchado, y han luchado aquí, pero estamos librando nosotros la batalla final.

Nosotros nos sabemos herederos de este espíritu, por eso reconocemos la filiación democrática en Mayo, por eso hemos levantado nuestra concepción del hombre argentino. Y por otro lado, la otra concepción, la absolutista, la de los Austrias y Felipes, la teocrática, la que también estrangula y deforma a su forma el sentido de eternidad y el de religiosidad que tiene el hombre.

Por eso estamos aquí librando la batalla secular de las dos concepciones perfectamente bien definidas: la vocación absolutista, cesarista, y la concepción de la libertad democrática, y por lo tanto la del hombre.

Esto no va como una profecía, sino que es el capítulo final del drama. Esta reforma es el enfrentamiento –ya varias veces hecho en nuestra historia y en el desenvolvimiento político– de esas dos corrientes. Una de las dos tiene que sucumbir definitivamente, una de las dos tiene que quedar en el camino como un antecedente de la evolución política argentina: la que ustedes representan o la que representamos y sentimos nosotros.

Una de las dos tiene que quedar, por eso se inicia aquí abiertamente, bravíamente, la lucha entre la que niega al hombre y la que lo afirma, la que busca justificarse en cosas extrañas a lo constitutivo argentino y la que quiere tomar el sentido de las jornadas futuras de nuestro pueblo, afirmándose en los valores de su propia existencia.

Esta es nuestra radicalidad en función de patria, ésta es nuestra lucha, que después de la reforma de la Constitución nosotros juramos sostener hasta el final en todas las circunstancias y aun con el riesgo de nuestra vida, en bien de la patria *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos).*

Esta es nuestra tremenda acusación, la de los hombres de una agrupación cívica que nos liga como en una religión a los destinos del país, que conoce todos los sacrificios, que sabe de todas las abnegaciones y heroísmos mayores, que se ha jugado en todos los riesgos, y que estamos hoy sabiéndonos, como nunca, la causa misma de la Nación.

Por eso, señor presidente, no entraremos a defender el ordenamiento constitucional del 53 en la intangibilidad de sus disposiciones, entraremos a defender el espíritu que ha creado esa Constitución del 53, que es el espíritu universalista o ecuménico a que me referí antes. Por eso estamos aquí librando esa lucha. Aquí estamos de una vez por todas, frente a frente, la Unión Cívica Radical, afirmada en tales valores, que inicia la lucha y la proseguirá en cualquier forma, por la defensa de ese patrimonio de la patria argentina, lucha que será bravía y heroica como lo exigen las circunstancias y que obligan los actuales momentos.

La Unión Cívica Radical denuncia ante la historia y descarga ante ustedes la responsabilidad de lo que pueda venir, pero la Unión Cívica Radical, fervorizada, encendida en sus ideales, equivocada o no –el final dirá si son ustedes o no-

sotros los equivocados–, equivocados o no, porque ustedes también representan un trozo de la realidad argentina, que aquí se encuentra y se confronta, pero con raíces distintas, pero una de las dos tiene que quedar vigente en la articulación de la vida futura de la Nación. Por lo tanto, el destino dirá quién ha tenido razón, pero mientras tanto, nosotros, los hombres de la Unión Cívica Radical, midiendo todos los riesgos, conociendo, porque ya los conocemos, todos los sacrificios, todos los renunciamientos y todas las jornadas libradas en beneficio de esta patria nuestra que tan profundamente la sentimos y la amamos, no formulamos un despacho en disidencia, sino que hacemos una acusación ante la historia y contraemos ante ella compromiso de iniciar mañana las grandes jornadas en defensa de la patria, que ha quedado con esta reforma totalmente desviada de su auténtico camino para la plena realización de su destino eterno.

Nada más *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos prolongados. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador).*

Sr. Presidente (Mercante) —Para una moción de orden tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. Visca —Propongo que pasemos a cuarto intermedio hasta las 17 horas.

Sr. Presidente (Mercante) —Se va a votar la moción de orden formulada por el señor convencional por Buenos Aires.

—Resulta afirmativa de 102 votos, votan 106 señores convencionales.

Sr. Presidente (Mercante) —Invito a los señores convencionales a pasar a cuarto intermedio, hasta las 17.

—Se pasa a cuarto intermedio a la hora 13 y 30.

Sobre los autores y las autoras

Sabrina Ajmechet

Licenciada en Ciencia Política (UBA), Magíster en Historia (UNSAM) y Doctora en Historia (UBA). Profesora a cargo de Historia del Pensamiento Político Argentino (FSOC-UBA) y de Historia General (Escuela de Gobierno-UNSAM). Coordinadora Académica de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM-Georgetown University).

Martín Aldao

Abogado y Doctor en Derecho (UBA). Investigador del CONICET, Instituto de Investigaciones A. L. Gioja (Facultad de Derecho-UBA).

Cristian Altavilla

Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor (UNC y Universidad Siglo 21). Becario postdoctoral del CONICET.

Mauro Benente

Abogado y Doctor en Derecho (UBA). Profesor de Teoría del Estado (Facultad de Derecho-UBA) y de Filosofía del Derecho (UNPAZ). Director del Instituto Interdisciplinario de Estudios Constitucionales (UNPAZ) y Coordinador del Grupo de Trabajo Pensamiento Jurídico Crítico (CLACSO).

Laura Clérico

Abogada (UBA), Doctora en Derecho (Universidad de Kiel). Profesora de Derecho Constitucional (Facultad de Derecho-UBA) y Profesora Honoraria (Universidad de Erlangen/Nürnberg). Investigadora del CONICET.

Enrique Del Percio

Abogado y Doctor en Filosofía Jurídica. Profesor de sociología jurídica y de la dominación (Facultad de Derecho-UBA), y de sociología de la educación (UNTREF). Director del Doctorado en Filosofía (USAL, Área San Miguel) y Codirector del Programa Internacional de Estudios sobre Democracia, Sociedad y Nuevas Economías (UBA).

Marcelo Koenig

Abogado (UBA). Profesor (Facultad de Derecho-UBA, UNDAV, UNPAZ).

Ariel Lieutier

Licenciado en Economía (UBA) y Magíster en Economía Política (FLACSO). Profesor de la Diplomatura de Economía Política de Salud (UNPAZ). Investigador del Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala.

Alejandro Medici

Abogado (UNLP), Magíster en Teorías Críticas del Derecho y la Democracia en América Latina (Universidad Internacional de Andalucía) y Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo (Universidad Pablo de Olavide). Profesor Titular de Derecho Político (Derecho Político UNLP y UNLPam).

Nicolás Emanuel Olivares

Abogado (UNC) y Profesor Universitario (UCC). Magíster en Derecho y Argumentación Jurídica y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor en Historia Constitucional (UNLPam). Becario Posdoctoral (CONICET).

Susana T. Ramella

Doctora en Historia (UNCuyo). Profesora Titular y Asociada en Historia de las Instituciones e Historia del Derecho (Facultad de Ciencias Políticas, Facultad de Derecho, UNCuyo). Investigadora Independiente del CONICET. Miembro del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos de Mendoza, del Instituto de Historia del Derecho de Buenos Aires y de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Diego Rubinzal

Contador público nacional. Profesor de Economía Política (UNL). Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Benjamín Hopenhayn. Periodista del Suplemento Cash de *Página/12* y del periódico *Acción* del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

Eugenio C. Sarrabayrouse

Doctor en Derecho (UBA). Profesor honorario de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Profesor de Posgrado (UBA, Universidad Austral, Universidad Torcuato Di Tella). Director del Doctorado en Derecho penal (Universidad del Salvador).

Federico G. Thea

Abogado (UBA) y Magíster en Derecho Público y Derechos Humanos (University College-London). Profesor de Análisis Jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (UNPAZ) y de Derechos Humanos y Garantías (Facultad de Derecho-UBA). Rector de la UNPAZ.

Leticia Vita

Abogada, Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Derecho (UBA). Profesora adjunta de Teoría del Estado (Facultad de Derecho-UBA). Investigadora Asistente del CONICET e Investigadora Permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja (Facultad de Derecho-UBA).



Si el gobierno de facto de 1955 y buena parte de los autores y autoras más leídos y leídas del derecho constitucional *maldicen* la Constitución de 1949 para *conjurar* el *peligro* que ella encarna, los trabajos que componen este libro pretenden *conjurar* esa *maldición*. No en vistas de transformarla en una *bendición*, sino de remover los obstáculos que nos impiden revisar críticamente qué parte de aquello que se considera *peligroso* es, o puede ser, esperanzador para nuestros pueblos.

[Extracto del Prólogo]

COLECCIÓN **PENSAMIENTO NACIONAL**

Instituto Interdisciplinario
de Estudios Constitucionales





